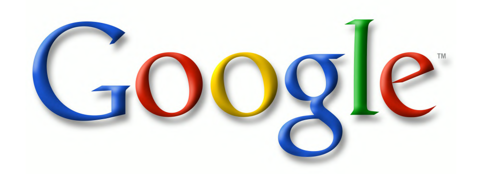
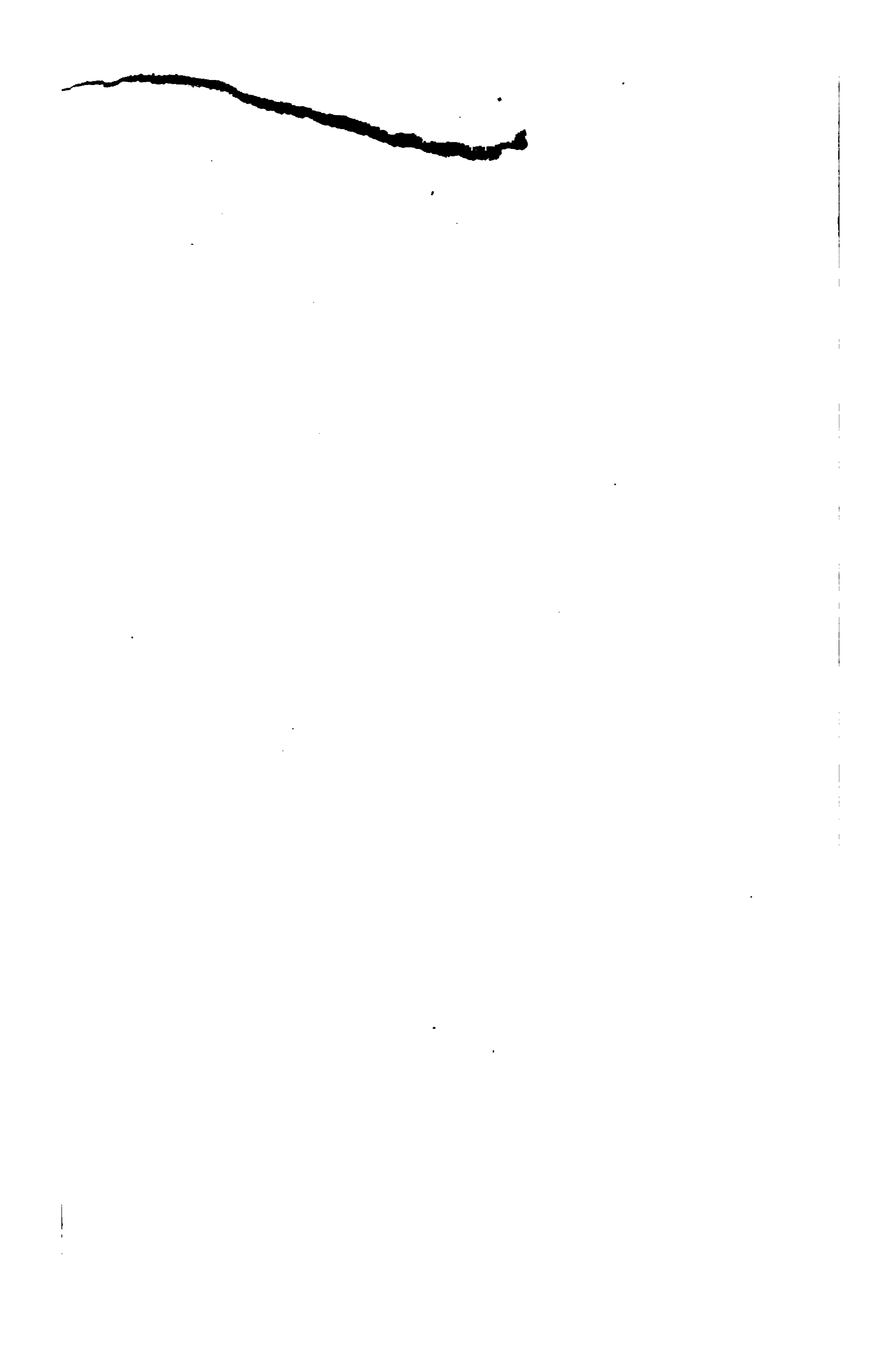



A 451873



1837
ARTES
SCIENTIA
VERITAS
LIBRARY
OF THE
UNIVERSITY OF MICHIGAN
E PLURIBUS UNUM
TUEBOR
SI QUAERIS PENINSULAM AMOENAM
CIRCUMSPICE



Commentar

zur

Verfassungs-Urkunde

für das

Deutsche Reich

von

Dr. Max Seydel,

Würzburg.
A. Stuber's Buchhandlung.
1873.

Meinem lieben Freunde und Collegen

Clemens Freiherrn von Podewils

in herzlicher Zuneigung

gewidmet.

Inhalt.

V. Reichstag.

VI. Zoll- und Handelswesen.

VII. Eisenbahnwesen.

XIII. Schlichtung von Streitigkeiten und Strafbestimmungen.

XIV. Allgemeine Bestimmungen.

Einleitung.

Eine befriedigende Erläuterung der deutschen Reichsverfassung ist nur dann möglich, wenn man sich zuvor über die rechtlichen Grundbegriffe, die hier in Frage kommen, klar geworden ist. Es wurde, als der norddeutsche Bund in's Leben trat, mit einer gewissen Genugthuung darauf hingewiesen, dass dieser Schöpfung des praktischen Bedürfnisses, die sich keinem der vorhandenen Schulbegriffe anpassen wolle, die Theorie rathlos gegenüber stehe. Diese Bemerkung schien auf den ersten Blick nicht unberechtigt. Der Grundbegriff, welchen man allein für anwendbar auf das neue politische Gebilde erachtete, der des Bundesstaates, zeigte sich nach den verschiedensten Seiten hin als unbrauchbar, so dass die Einen es unternahmen, den Begriff, gleich wie er früher nach der amerikanischen Verfassung ausgearbeitet worden war, so jetzt nach der norddeutschen Verfassung umzuarbeiten, während Andere wieder sich genöthigt sahen zu erklären, unter die vorhandenen Begriffe lasse sich die neue Schöpfung nicht unterbringen. Von den Anhängern dieser letztern Meinung hat es jedoch — wenn wir von einem verunglückten Versuche G. Meyer's (staatsrechtliche Erörterungen) absehen — keiner unternommen, die dadurch eingestandene Lücke in der Staatsrechtslehre auszufüllen. Wir begegnen bei den Schriftstellern den verschiedensten Redewendungen über diesen Punkt. So sagt

Thudichum (Verfassungsrecht des norddeutschen Bundes und des Deutschen Zollvereins. Tübingen 1870. S. 53): „Im Ganzen betrachtet gehört der Bund zur Klasse der Bundesstaaten, obwohl einiges davon an den Staatenbund, Anderes an den Einheitsstaat erinnert.“ Auch Rönne (Verfassungsrecht des Deutschen Reiches. Leipzig 1872. S. 31) findet, dass die deutsche Verfassung, „hervorgegangen aus den realen Zuständen und praktischen Bedürfnissen, den theoretischen Begriffen und abstrakten Postulaten der Staatsrechtswissenschaft keine Rechnung getragen“ hat. Zachariä (die Verfassungsänderung nach Art. 78. Braunschweig 1869. S. 18) sagt, dass der Bund in einzelnen Beziehungen sich „auf der Linie des Staatenbunds“ halte und die Grundsätze des Bundesstaates nicht „rein verwirkliche.“ Bluntschli (Völkerrecht §. 50) nennt den neugeschaffenen Bund ein „Staatenreich,“ und so liesse sich noch eine ziemliche Anzahl von Aeusserungen verzeichnen, die alle jene Unsicherheit anzeigen, wie sie nothwendig da entstehen muss, wo man von einem unklaren Gedanken ausgeht. Und doch ist es eine nicht zu umgehende Forderung, dass vor Allem Bestimmtheit in die Grundbegriffe des Staatsrechtes gebracht werde; denn was im gewöhnlichen Leben gesagt zu werden pflegt: man könne über Dinge nicht reden, von denen man keinen Begriff habe, ist auch für die Wissenschaft im wortwörtlichsten Sinne richtig. Zeigte es sich nun im gegebenen Falle, dass die bisher angenommenen Begriffe unzureichend seien, so musste, da die Begriffe sich den Erscheinungen und nicht die Erscheinungen den Begriffen anzupassen haben, der nächste Gedanke der sein, dass in dem Begriffe, den man zur Anwendung bringen wollte, ein Fehler liege. Daraus erwuchs dann die Aufgabe, diesen Begriff einer nochmaligen genauen Durchsicht zu unterziehen und erst dann, wenn derselbe richtig gestellt war, an die Betrachtung der concreten Erscheinungen zu gehen.

Einen Versuch in dieser Richtung enthält die Abhandlung, welche wir über den Bundesstaatsbegriff in der Tü-

binger Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft (1872 S. 185 — 256) veröffentlichten. Bezüglich der näheren Ausführung unserer Ansichten müssen wir zwar den Leser auf jenen Aufsatz verweisen, können es aber bei der Wichtigkeit der staatsrechtlichen Grundgedanken für die Erläuterung der Reichsverfassung nicht umgehen, in aller Kürze die leitenden Gesichtspunkte hier zu entwickeln.

I. Der Staat.

Eine Untersuchung, welche sich die Prüfung des Bundesstaatsbegriffs zur Aufgabe stellt, muss nothwendig ausgehen vom Begriffe des Staates. Denn der Bundesstaat soll nichts Anderes als eine eigenthümliche Erscheinungsform dss Staates sein. Was man also als sein Wesen bezeichnet, muss sich als übereinstimmend mit dem Wesen des Staates darstellen.

Gewisse Merkmale des Staates kann man als unbestritten annehmen: Land und Leute als Grundlage, Einheit des Ganzen und Selbständigkeit. Ebenso ist allen Begriffsbestimmungen der Gedanke gemeinsam, dass der Staat die höchste Form menschlicher Vereinigung ist. Daraus ergeben sich mit logischer Nothwendigkeit zwei Sätze:

1. Ueber dem Staate gibt es keine höhere, neben ihm keine gleich hohe menschliche Gemeinschaft: er ist die vollkommene Einigung. Und darum gibt es
2. über dem einzelnen Staate keine höhere, neben ihm keine gleich hohe Gemeinschaft: der einzelne Staat ist für die Menschen, die er umfasst, die vollkommene Einigung.

Wir stellen sonach als den rechtlichen Begriff des Staates folgenden auf:

Der Staat ist die durch Einen höchsten Willen vereinigte Gesammtheit der Menschen eines Landes.

Der den Staat beherrschende Wille muss also der höchste (supremus) d. h. souverän sein.

Er muss ein einheitlicher sein, weil zwei höchste Willen über denselben Gegenstand sich verneinen, mithin begrifflich unmöglich sind.

Das Recht, seinen Willen als den höchsten über den Staat geltend zu machen, nennt man Staatshoheit (Souveränetät).

Die Staatshoheit ist ihrem innern Wesen nach ein allumfassendes Recht: sie ist nicht eine Summe aufzählbarer Hoheitsrechte, sondern sie ist das Hoheitsrecht am Staate. Darum ist das Staatshoheitsrecht und ist die Staatsgewalt nicht theilbar.

„There is no difficulty," sagt Calhoun (Works I p. 146), „in understanding how powers, appertaining to sovereignty, may be divided and the exercise of one portion delegated to one set of agents, and another portion to another, or how sovereignty may be vested in one man, or in a few, or in many. But how sovereignty itself — the supreme power — can be divided — how the people of the several States can be partly sovereign, and partly not sovereign — partly supreme and partly not supreme — it is impossible to conceive: Sovereignty is an entire thing, to divide, is, — to destroy it."

Auch diese Sätze sind, wie wir in der angeführten Abhandlung nachwiesen, allgemein anerkannt.

II. Der Bundesstaat.

Ueber den Bundesstaat wird Folgendes gelehrt:

Der Bundesstaat ist eine Staatsform, bei welcher mehrere Völker in Bezug auf gewisse Interessen in Ein Volk verschmolzen sind, hinsichtlich der übrigen Interessen aber getrennt und lediglich verbündet bleiben (Waitz).

Der Bundesstaat ist also die Vereinigung mehrerer Staaten zu einem Gesammtstaat unter Wahrung der staatlichen Eigenschaft der Theile.

Daraus ergeben sich zwei wesentliche Erfordernisse für den Bundesstaat:

1. Ein bestimmter Theil des staatlichen Lebens muss gemeinsam, ein anderer, ebenso bestimmter Theil den einzelnen Gliedern überlassen sein.
2. Jeder Theil sowohl als das Ganze muss wirklich Staat sein, d. h. selbständig und unabhängig von fremder Gewalt. Darum muss Gesammtstaat wie Einzelstaat seine Hoheitsrechte als eigene, er darf sie nicht als abgeleitete besitzen.

Die aus diesen Begriffsmerkmalen sich ergebenden Folgerungen sind:

1. Im Bundesstaate muss das Volk in gleicher unmittelbarer Beziehung zum Einzelstaate wie zum Gesammtstaate stehen.
2. Beide müssen ihre selbständige Regierung, ihre selbständige Volksvertretung, ihre selbständigen Gerichte haben. Es darf also die Gesammtstaatsregierung nicht abgeordnet sein von den Einzelstaatsregierungen; es darf die Volksvertretung des Gesammtstaates nicht hervorgehen aus den Volksvertretungen der Einzelstaaten; es müssen die Gerichte des Gesammtstaates ausserhalb der Gerichtsordnung der Einzelstaaten stehen.

III. Kritik.

Wir haben oben als anerkannnte Eigenschaft der Staatsgewalt gefunden, dass sie die höchste im Staate, mithin untheilbar und unbegrenzbar sei.

Gegen beide wesentlichen Erfordernisse verstösst der Bundesstaatsbegriff.

Er theilt die Staatsgewalt, indem er über den Gesammtstaat wie über die Gliederstaaten einen souveränen Willen herrschen lässt, also eine zweifache Staatshoheit in jedem Lande annimmt.

Er begrenzt die Staatsgewalt indem er ihr im Gesammtstaate wie im Einzelstaate nicht das Recht am Staate, die Gesammtheit aller Hoheitsrechte, sondern hier wie dort nur eine gewisse Anzahl von Hoheitsrechten zuweist.

Es ist aber gerade der Inhalt der Staatshoheit und der Staatsgewalt, dass sie unumschränkt sei.

Mithin ist das, was hier Staatsgewalt genannt wird, in Wahrheit keine Staatsgewalt, was hier Staatshoheit genannt wird, in Wahrheit keine Staatshoheit: wo aber keine Staatsgewalt und keine Staatshoheit, da ist auch kein Staat.

Wir kommen daher zu dem Ergebnisse: Der Bundesstaatsbegriff ist ein wissenschaftlich unmöglicher, weil er im Widerspruche steht mit dem Wesen des Staates.

Ist dem aber so, dann müssen alle jene politischen Gebilde, die man bisher als Bundesstaaten zu bezeichnen pflegte (die Vereinigten Staaten, die Schweiz, der Norddeutsche Bund, das Deutsche Reich) entweder einfache Staaten oder Staatenbünde sein.

IV. Der Staatenbund.

Der Staatenbund ist die dauernde Vereinigung von Staaten zum Zwecke der gemeinsamen Ausübung einzelner Hoheitsrechte.

Darin, dass der Staatenbund auf die Dauer berechnet ist, liegt sein Unterscheidungsmerkmal gegenüber dem nur für den einzelnen Fall geschlossenen Bündnisse.

Die Hoheitsrechte, welche gemeinsam ausgeübt werden wollen, können die manigfachsten sein; ihre Art und Zahl begründet keinen begrifflichen Unterschied.

Der Staat kann als solcher nach Innen wie nach Aussen thätig werden: man kann nach diesem Gesichtspunkte seine Hoheitsrechte in völkerrechtliche, wohin z. B. das Recht über Krieg und Frieden und das Gesandtschafts-

recht zählen, und in staatsrechtliche, wie das Recht der Gesetzgebung und der Verwaltung, unterscheiden.

Demnach ist ein Staatenbund nicht nur zur gemeinsamen Ausübung völkerrechtlicher, sondern auch zur gemeinsamen Ausübung staatsrechtlicher Hoheitsrechte denkbar. Wir wollen im ersten Falle von einem völkerrechtlichen, im zweiten Falle von einem staatsrechtlichen Staatenbunde sprechen. Es ist zwischen beiden kein Unterschied des Wesens, wohl aber der äusseren Gestaltung. Beim ersteren Bunde ist mit Abschluss des Vertrages die gewollte Rechtswirkung sofort erzeugt. Da der Bund nur völkerrechtlich, nicht staatsrechtlich, also nur zwischen den Staaten, nicht in den Staaten wirkt, so bedarf es zu seiner Begründung lediglich des völkerrechtlichen Vertrages.

Anders beim Bunde zu gemeinsamer Ausübung staatsrechtlicher Hoheitsrechte. Dieser Bund soll auch in den Staaten wirken, und da innerhalb derselben nur der Wille des Souveräns, als Gesetz, herrscht, so ist nöthig, dass der Souverän den Mitverbündeten die Mitausübung derjenigen Hoheitsrechte, welche Gegenstand des Bündnisses sind, durch Gesetz überträgt. Nur dadurch, dass der Herrscher die Bundesgewalt gesetzlich zur in seinem Namen handelnden Gewalt des Staates macht, bindet er die Staatsangehörigen zum Gehorsam gegen dieselbe. Der staatsrechtliche Bund findet also seine Verwirklichung nur dann, wenn der Inhalt des Bundesvertrags zwischen den Staaten zugleich zum Gesetze in den Staaten gemacht wird.

Daraus ergibt sich dann ein nothwendiger Unterschied der äussern Einrichtung beider Arten des Staatenbundes.

Eine weitere Verschiedenheit der Gestaltung wird auch bemerkbar sein, je nachdem die verbündeten Staaten Einherrschaften oder Volksherrschaften sind.

Insbesondere werden bei constitutionellen Monarchien, welche mit einander im Bundesverhältnisse stehen, die

äusseren Einrichtungen den Unterschied zwischen dem völkerrechtlichen und dem staatsrechtlichen Staatenbunde scharf ausprägen. Denn da die völkerrechtlichen Hoheitsrechte regelmässig dem Herrscher unbeschränkt zustehen, während er bei der Ausübung der staatsrechtlichen Hoheitsrechte meist an die Mitwirkung der Volksvertretung gebunden ist, so wird beim völkerrechtlichen Bunde das gemeinsame Organ der Regierungen allein die Bundesangelegenheiten wahrnehmen, beim staatsrechtlichen Bunde dagegen dem gemeinsamen Organ der Bundesregierungen eine gemeinsame Volksvertretung zur Seite stehen. Man kann in diesem Falle nicht unpassend von einem constitutionellen Staatenbunde sprechen.

Ein solcher nun ist das Deutsche Reich, dessen Verfassung wir im Folgenden zu erläutern unternommen haben.

Verfassung des Deutschen Reichs.

Die Verfassung des Deutschen Reiches ist eingeführt durch folgendes

Gesetz, betr. die Verfassung des Deutschen Reichs. Vom 16. April 1871. (B.-G.-Bl. S. 63.)

§. 1.

An die Stelle der zwischen dem Norddeutschen Bunde und den Grossherzogthümern Baden und Hessen vereinbarten Verfassung des Deutschen Bundes (Bundesgesetzbl. vom Jahre 1870 S. 627 ff.), sowie der mit den Königreichen Bayern und Württemberg über den Beitritt zu dieser Verfassung geschlossenen Verträge vom 23. und 25. November 1870 (Bundesgesetzbl. vom Jahre 1871 S. 9 ff. und vom Jahre 1870 S. 654 ff.) tritt die beigefügte

Verfassungs-Urkunde für das Deutsche Reich.

§. 2.

Die Bestimmungen in Artikel 80 der im §. 1 gedachten Verfassung des Deutschen Bundes (Bundesgesetzbl. vom Jahre 1870 S. 647), unter III §. 8 des Vertrages mit Bayern vom 23. November 1870 (Bundesgesetzbl. vom Jahre 1871 S. 21 ff.), in Artikel 2 Nr. 6 des Vertrages mit Württemberg vom 25. November 1870 (Bundesgesetzbl. vom Jahre 1870 S. 656), über die Einführung der im Norddeutschen Bunde ergangenen Gesetze in diesen Staaten bleiben in Kraft.

Die dort bezeichneten Gesetze sind Reichsgesetze. Wo in denselben von dem Norddeutschen Bunde, dessen Verfassung, Gebiet, Mitgliedern oder Staaten, Indigenat, verfassungsmässigen Organen, Angehörigen, Beamten, Flagge, u. s. w. die Rede ist, sind das Deutsche Reich und dessen entsprechende Beziehungen zu verstehen.

Dasselbe gilt von denjenigen im Norddeutschen Bunde ergangenen Gesetzen, welche in der Folge in einem der genannten Staaten eingeführt werden.

§. 3.

Die Vereinbarungen in dem zu Versailles am 15. November 1870 aufgenommenen Protokolle (Bundesgesetzbl. vom Jahre 1870 S. 650 ff.), in der Verhandlung zu Berlin vom 25. November 1870 (Bundesgesetzbl. vom Jahre 1870 S. 657), dem Schlussprotokolle vom 23. November 1870 (Bundesgesetzbl. vom Jahre 1871 S. 23 ff.), sowie unter IV. des Vertrages mit Bayern vom 23. November 1870 (a. a. O. S. 21 ff.) werden durch dieses Gesetz nicht berührt.

Die in §. 3 erwähnten Bestimmungen werden bei der Erläuterung der Verfassung an den einschlägigen Stellen zur Besprechung kommen.

Seine Majestät der König von Preussen im Namen des Norddeutschen Bundes, Seine Majestät der König von Bayern, Seine Majestät der König von Württemberg, Seine Königliche Hoheit der Grossherzog von Baden und Seine Königliche Hoheit der Grossherzog von Hessen und bei Rhein für die südlich vom Main belegenen Theile des Grossherzogthums Hessen, schliessen einen ewigen Bund zum Schutze des Bundesgebietes und des innerhalb desselben gültigen Rechtes, sowie zur Pflege der Wohlfahrt des Deutschen

Volkes. Dieser Bund wird den Namen Deutsches Reich führen und wird nachstehende

Verfassung

haben.

I. Die erste Frage, welche uns bei Betrachtung des Eingangs der Reichsverfassung entgegentritt, ist die, in welches rechtliche Verhältniss die deutschen Souveräne durch diese Verfassung zu einander getreten sind; eine weitere Frage die, welches die rechtliche Natur der Verfassungsurkunde selbst ist. Dass die Beantwortung der zweiten Frage bedingt wird durch die der ersten, ist klar.

Es ist hier von Wichtigkeit, die thatsächlichen Vorgänge in's Auge zu fassen, als deren Endergebniss die deutsche Reichsverfassung erscheint.

Nach Auflösung des Deutschen Bundes in Folge des Prager Friedens vereinigten sich die Staaten Nord- und Mitteldeutschlands dahin, ein neues Bundesverhältniss einzugehen. Für die Feststellung der Verfassung dieses neuen Bundes sollte der Entwurf zur Grundlage dienen, welchen Preussen am 10. Juni 1866 dem deutschen Bundestage vorgelegt hatte. Es wurde dabei in Aussicht genommen, eine Vertretung der Bevölkerung der einzelnen Staaten zu dem Verfassungswerke zuzuziehen.

Auf Grund dieser Vereinbarungen kamen am 15. Dezember 1866 die Bevollmächtigten der betheiligten Regierungen in Berlin zusammen, und es ging aus ihren Berathungen ein neuer, im Ganzen und Grossen an die preussische Vorlage sich anlehnender Entwurf der Verfassung hervor. (Siehe denselben in den Drucksachen des verfassunggebenden Reichstags. S. 11 ff.)

Sodann verkündeten die einzelnen Regierungen nach eingeholter Zustimmung ihrer Landtage das Reichswahlgesetz vom 12. April 1849 als Wahlgesetz für den verfassunggebenden Reichstag. In einigen Staaten erlitt jedoch dieses Gesetz nicht unwesentliche Aenderungen, wie besonders in Preussen. Die wichtigste derselben war die, dass der Reichstag lediglich eine berathende Stimme haben solle. (§. 1.) Diese, zuerst durch das preussische Abgeordnetenhaus in das Gesetz hineingebrachte Aenderung, ist eine rechtlich vollkommen begründete. Das Abgeordnetenhaus hat, wie Twesten im verfassunggebenden Reichs-

tage (Sten. Ber. S. 691) treffend bemerkte, durch seinen Beschluss über das Wahlgesetz die staatsrechtlich unanfechtbare Theorie ausgesprochen, dass eine bestehende Verfassung nur auf dem in ihr selbst vorgezeichneten Wege geändert werden könne, dass daher eine Aenderung der preussischen Verfassung, wie sie im durchgreifendsten Masse durch die Einführung der Bundesverfassung stattfinde, staatsrechtlich allein erfolgen könne auf dem in der preussischen Verfassung bezeichneten Wege, d. h. in der Uebereinstimmung der drei Factoren der preussischen Gesetzgebung.

Am 12. Februar 1867 fanden die Reichstagswahlen statt, und auf Grund der ihm von den Verbündeten ertheilten Vollmacht berief der König von Preussen unter'm 13. Februar den Reichstag des norddeutschen Bundes auf den 24. gleichen Monats nach Berlin. Nach erfolgtem Zusammentritt wurde dem Reichstage der Verfassungsentwurf vorgelegt und das erzielte Einverständniss zwischen den verbündeten Regierungen und den Vertretern des Volkes in der Sitzung vom 17. April durch den preussischen Ministerpräsidenten Grafen von Bismarck amtlich erklärt. (Sten. Ber. S. 731.)

Nachdem so die Vorarbeiten erledigt waren, wurde die Bundesverfassung den Landtagen der einzelnen Staaten zur gesetzmässigen Genehmigung vorgelegt, welche allenthalben erfolgte. Es wurde sodann die Verfassung in sämmtlichen Staaten als Gesetz verkündet und zwar gemäss der zwischen den Regierungen getroffenen Uebereinkunft allgemein mit Wirkung vom 1. Juli 1867 ab.

Wir halten hier mit der geschichtlichen Darstellung inne. Die bisher angegebenen Thatsachen genügen uns zu dem Zwecke, den wir zunächst verfolgen.

Wir fragen nemlich für's Erste: In welchem Verhältnisse standen die norddeutschen Staaten zu einander, als am 17. April 1867 Graf Bismarck die Annahme der Bundesverfassung durch die Regierungen erklärte? Ganz offenbar in dem eines Vertrages. Was war der Inhalt des Vertrages? Der Inhalt war, dass sie auf Grund der Bestimmungen der Bundesverfassung einen Bund schliessen wollten, insoferne die Landesvertretungen ihre Genehmigung ertheilen würden. Die Wirkung des Vertrages war also eine rein völkerrechtliche, es war eine gegenseitige Verpflichtung der betheiligten Staaten auf Vertragserfüllung begründet. Völkerrechtliche Verträge aber bestehen, wie alle andern auch, in so lange zu Recht, bis sie entweder erfüllt oder auf-

gelöst sind. Wann sie erfüllt sind, bestimmt sich nach ihrem Inhalte. Ein Vertrag, welcher auf eine einmalige Leistung geht, wird hinfällig, wenn die Leistung gemacht ist; ein Vertrag, welcher auf Begründung immerwährender gegenseitiger Verpflichtungen geht, kann nur durch Auflösung erlöschen. Ein Bundesvertrag ist ein Vertrag der letzteren Art. Er hat eine perpetua caussa; er besteht so lange als der Bund besteht. Wenn uns also Jemand in einem gegebenen Falle die Behauptung entgegen stellt, es sei ein Bundesvertrag durch ein Gesetz verdrängt worden, so werden wir daraus mit vollem Rechte folgern dürfen, dass der Bund nicht mehr vorhanden sei und dass das Gebiet, in dem das Gesetz herrscht, einen Staat bilde.

Wir erheben eine weitere Frage: Was war am 1. Juli 1867 aus der mit dem norddeutschen Reichstage vereinbarten Verfassung geworden? Die Antwort ist leicht: Sie war gleichmässiges Landesgesetz sämmtlicher verbündeten Staaten.

Dadurch hatten die Bundesgenossen der ersten ihrer vertragsmässigen Verpflichtungen genug gethan; sie hatten das Wirksamwerden des Vertrages ermöglicht. Sie hatten also keineswegs den Vertrag vollständig erfüllt; im Gegentheil, er gewann nun erst thatsächliche Bedeutung: die Bundesverfassung trat in's Leben. Als was aber trat sie ins Leben? War sie ein Staatsvertrag oder war sie ein Gesetz? Oder war sie etwa gar beides zugleich? Die letztere Frage werden wir wohl verneinen müssen, insoferne damit gesagt werden wollte, dass ein Gesetz zugleich die Natur eines Vertrages an sich tragen könne. Denn im Gesetze, in der Verfassung setzt die Staatsgewalt sich selbst Normen, im Staatsvertrage tritt sie in Beziehung zu einem anderen Souveräne. Auch kann sich der Vertrag nicht in Gesetz, das Gesetz nicht in Vertrag in der Art verwandeln, dass zu Folge dieser Verwandlung ein rechtlicher Zusammenhang zwischen beiden bestünde. Sie sind einmal grundverschiedene Dinge und das Staatsrecht kennt keine Novation. Aber ein anderes ist möglich und liegt in der That hier vor: der identische Inhalt des Vertrages ist auch Inhalt eines Gesetzes der vertragschliessenden Staaten. Wir haben in der oben angeführten Abhandlung als anderes Beispiel hiefür das bayerische Concordat genannt, bei welchem der Gegensatz von Gesetz und Vertrag besonders dadurch scharf hervortritt, dass es nur in beschränkter Weise gesetzliche Geltung hat. Als Musterbeispiel für den erwähnten Fall kann man aber die deutsche Bundesverfassung bezeichnen.

So einfach demnach die Sache liegt, so selten findet sich eine richtige Auffassung. Man hat vor Allem versucht, sich über die unumstössliche Wahrheit hinwegzusetzen, dass das Verhältniss souveräner Staaten unter sich durch nichts Anderes geregelt werden kann, als durch zwischen ihnen bestehenden völkerrechtlichen Vertrag, nie und nimmer durch über ihnen stehendes Gesetz. Und so kömmt denn z. B. Rönne (S. 36) dazu, zu sagen: „Allerdings hat diese Verfassung ihren Ursprung in einem Vertrage der Regierungen der Einzelstaaten; allein dieser Vertrag hat in der Folge durch die Vereinbarung der Fürsten, beziehungsweise der Senate der freien Städte mit dem das deutsche Volk vertretenden Reichstage und durch die hinzugetretene Genehmigung der Landesvertretungen der Staaten des Reichs die rechtliche Natur einer pactirten Verfassung erhalten, wodurch die Vertragseigenschaft in die zweite Linie getreten ist. . . . Durch die Umwandlung des Vertrags in eine Verfassung hat sich indess das rechtliche Fundament des Bundes gänzlich verändert; die Verfassung ist an Stelle der Verträge getreten; die bis dahin blos völkerrechtliche Natur des Bundes hat sich zu einer staatsrechtlichen umgestaltet.“ Eine wunderbare Umgestaltung! Was soll man sich unter der „rechtlichen Natur einer pactirten Verfassung“ vorstellen, was unter einer „in zweiter Linie getretenen Vertragseigenschaft“? Ein staatsrechtlicher Bund; ein Staatsvertrag zwischen Staaten, der sich zum Gesetze über Staaten macht, das sind undenkbare Dinge! Denkbar erscheinen sie nur dem, der den Bundesstaatsbegriff bereits im Vorneherein zugegeben hat. Wer dies thut, wird freilich mit Rönne (S. 184 N. 3) in der Bundesverfassung sehen: 1) einen völkerrechtlichen Bundesvertrag, 2) ein Staatsgesetz des Bundes, 3) ein Staatsgesetz jedes Einzelstaats.

Nach dieser Ansicht musste der norddeutsche Bund, nachdem mit dem 1. Juli 1867 die norddeutsche Bundesverfassung Gesetz jedes einzelnen verbündeten Staates geworden war, eben jene Verfassung noch einmal als Gesetz des Bundes verkündigen. Denn wenn das Bundesgesetz etwas wesentlich Anderes ist als Landesgesetz aller einzelnen Staaten, so kann die Verkündigung durch die Einzelstaatsgewalten kein Bundesgrundgesetz in's Leben rufen, sondern nur eine Verkündigung durch die Bundesstaatsgewalt kann dies bewirken. Ist Letzteres aber nicht geschehen, dann leiten alle auf Grund der Bundesverfassung erlassenen Gesetze ihre Giltigkeit von einem Landesverfassungsgesetze ab, sind also doch wohl wieder Landesgesetze.

Was that nun der norddeutsche Bund? Er hütete sich wohl, den von Rönne nahe gelegten staatsrechtlichen Fehler zu begehen. In der ersten Nummer des Gesetzblattes des norddeutschen Bundes erschien ein „Publicandum" des Bundespräsidiums vom 26. Juli 1867, des Inhaltes, dass die nachstehend abgedruckte Bundesverfassung seit 1. Juli in allen Bundesländern Gesetz geworden sei, und dass die Krone Preussen die Präsidialrechte und Pflichten übernehme.

Es heisst dort: „Wir Wilhelm von Gottes Gnaden König von Preussen u. s. w. thun kund und fügen im Namen des Norddeutschen Bundes zu wissen:

Nachdem die Verfassung des Norddeutschen Bundes von Uns, Sr. Majestät dem Könige von Sachsen u. s. f. mit dem zu diesem Zwecke berufenen Reichstage vereinbart worden, ist dieselbe in dem ganzen Umfange des Norddeutschen Bundesgebietes wie folgt:

Verfassung des Norddeutschen Bundes u. s. w.

unter dem 25. Juni dieses Jahres verkündet worden und hat am 1. Juli dieses Jahres die Gesetzeskraft erlangt."

Hiemit haben wir also die feierliche und öffentliche Erklärung: Die norddeutsche Bundesverfassung ist Landesrecht jedes Bundesstaates geworden, nicht mehr, nicht weniger.

Anders als im Bundesgesetzblatte liest sich die Sache bei Thudichum (S. 51):

„Die unterm 2. August 1867 im Bundes-Gesetzblatt erfolgte Verkündigung der Verfassung durch das Bundespräsidium, erwähnt im Eingange nur der Thatsache, dass die Verfassung von den Regierungen mit dem zu diesem Zwecke berufenen Reichstage vereinbart worden sei, und lässt die sie verkündigenden Partikulargesetze, als lediglich die Continuität des Partikularrechts berührend, ausser Betracht. Es ist damit von vorneherein der bundesstaatliche Standpunkt in richtiger Weise festgehalten worden."

Wenn man die Thatsachen in solcher Weise seinen Theorien anpasst, dann wird man freilich ohne Schwierigkeit Alles herausbringen, was man herausbringen will, eine Bundessouveränetät und einen Bundesstaat. Ein Schriftsteller, Auerbach, (das neue deutsche Reich und seine Verfassung 1871) hat sogar vor der äussersten Folgerung, welche sich aus der Behauptung der Bundessouveränetät ergibt, nicht zurückgescheut und den Einzelstaaten die staatliche Eigenschaft ganz abgesprochen.

Auch G. Meyer (Staatsrechtliche Erörterungen über die deutsche Reichsverfassung Leipzig 1872 S. 82) kömmt thatsächlich zum selben Ergebniss, wenn er sagt, dass die Bundesstaaten nicht mehr souverän, ja nicht einmal beschränkt souverän seien.

Und damit haben beide Schriftsteller unwillkürlich den Satz anerkannt, auf den es hier ankömmt: Entweder ist das Ganze ein Staat, dann sind es die Theile nicht, oder die Theile sind Staaten, dann kann es das Ganze nicht sein.

Thudichum (S. 53) sagt hierüber: „Aus dem Vorhandensein einer selbständigen Bundesgewalt folgt, dass es innerhalb des Bundesgebietes keine souveränen, sondern nur lauter halbsouveräne Staaten gibt." Dann wäre auch der Bund nur halb souverän oder wir hätten, wenn er ganz souverän sein soll, durch einfaches Rechnungsexempel 1½ Souveränetät. Doch das will Thudichum nicht sagen: Halbsouveränetät heisst eben juristisch genommen soviel wie keine Souveränetät, und es kömmt Thudichum's Anschauung, trotz des verblümten Ausdruckes, in der That auf dasselbe hinaus wie die Auerbach's und Meyer's. Das wird noch deutlicher, wenn er weiter unten (S. 53) sagt: „Der Gehorsam gegen die Bundesgewalt geht dem Gehorsam gegen die Staatsgewalt des Einzelstaates, als des subordinirten Theils vor," oder wenn er an einem andern Orte behauptet (S. 62 N. 1), dass es „im norddeutschen Bunde gar keine souveränen Fürsten und Städte mehr gebe."

Es kann allerdings ein Souverän seine Souveränetät auch dadurch bethätigen, dass er dieselbe aufgibt; es können mehrere Staaten zu Gunsten eines neuzuschaffenden auf ihr staatliches Dasein verzichten, sich zu Einem Staate vereinigen. Dann aber haben sie sicher keinen Bundesvertrag geschlossen; sondern dieser Vertrag ist erfüllt, wenn der neue Staat gebildet ist. Ein solcher Vertrag ist für den neuen Staat vor Allem desshalb ohne fernere rechtliche Wirkung, weil diejenigen, welche ihn abgeschlossen haben, überhaupt nicht mehr da sind.

Meyer (S. 64) bewegt sich hier in den stärksten Widersprüchen. Auf der einen Seite erklärt er, dass „zu den vertragsmässigen Grundlagen der Reichsverfassung" unter Anderm auch „das Bestehen eines Bundesverhältnisses zwischen den Bundesstaaten gehört." Und doch lesen wir unmittelbar darauf: „Der völkerrechtliche Vertrag, um den es sich hier handelt, ist aber ein Vertrag eigenthümlicher Art. Er hat keine obligatorischen Rechte und Verbindlichkeiten der Contrahenten untereinander begründet, sondern ein neues Gemeinwesen geschaffen

und die Rechtsbeziehungen der einzelnen Contrahenten zu diesem festgestellt." Aber wo in aller Welt bleibt dann das Bundesverhältniss? Dann haben wir ja — und Meyer zieht mit wahrer Selbstverleugnung diese Folgerung — einen neuen Staat, dessen unselbständige Glieder die früheren Einzelstaaten sind!

Dass der Wille der norddeutschen Souveräne auf eine solche staatsrechtliche Selbstvernichtung gerichtet gewesen sei, wird im Ernste Niemand behaupten, und die oben geschilderte Art und Weise, wie die norddeutsche Bundesverfassung in's Leben trat, zeigt zu deutlich das Gegentheil.

Es war eben der Wille der norddeutschen Souveräne kein anderer als der, sich zur gemeinsamen Ausübung einzelner bestimmter Souveränetätsrechte zu verbünden. Wie damit „eine selbständige, von der Gesammtheit der Bundesglieder verschiedene souveräne Bundesgewalt" geschaffen sein soll, „als deren rechtlicher Inhaber nicht die deutschen Staaten in vertragsmässiger Gemeinschaft anzusehen sind," sondern „eine hievon verschiedene selbständige ideale Persönlichkeit des öffentlichen Rechts" — vermag auch Rönne (S. 29) uns nicht zu erklären. Sein Satz, dass eine Anzahl Staaten als solche fortbestehen und zugleich einen neuen Staat bilden können, klingt ebenso, als wenn Jemand behaupten wollte, wenn man 25 Stäbe zusammenbinde, entstehe ein sechs und zwanzigster. Es entsteht ein Bündel Stäbe, kein Stab!

Aber auch thatsächlich ist durch die norddeutsche Bundesverfassung keine neue Staatsgewalt begründet worden. Die Bundesgewalt Deutschlands ist eine Gewalt der verbündeten Staaten; aber nicht die Gewalt Eines Staates: dazu fehlt ihr das wesentliche Merkmal, die Unbegrenztheit. Die einzelnen Souveränetätsrechte, die dem Bunde übertragen sind, bilden keine Souveränetät. Die Bundesgewalt wirkt innerhalb jedes Staates als Landesgewalt; die Bundesgesetzgebung wirkt innerhalb jedes Staates als Landesgesetzgebung. Beide haben ihre Kraft nicht aus sich selbst, sondern aus der als Landesgesetz und nur als Landesgesetz verkündeten Bundesverfassung. Und wenn nun Bundesgesetz dem Landesgesetz vorgeht, so ist dies der Fall, weil das Landesstaatsrecht es so bestimmt. Es ist dies auch durchaus nichts Neues; denn in ganz gleicher Weise geht das Landesverfassungsgesetz dem einfachen Landesgesetze vor. Durch Verkündigung der Bundesverfassung als Gesetz hat der Landesherr sich in Ausübung seiner Souveränetät in

derselben Weise gebunden, wie er es that, als er die Landesverfassung gab.

Wenn der Bundespräsident unter seinem Namen und seiner Unterschrift die Bundesgesetze verkündet, so ist dies kein Ausdruck seiner Souveränetät: er handelt im Auftrag der Verbündeten. Die gewählte Form ist eine blosse Abkürzung.

Den Widerspruch, den wir oben in Rönne's Ansicht über die rechtliche Natur der Bundesverfassung aufgedeckt haben, lässt auch Thudichum sich zu Schulden kommen, wenn er (S. 99) die Frage, „ob die Bundesgesetze in den einzelnen Bundesländern Geltung haben lediglich in der Eigenschaft als Bundesgesetze, oder ob sie zugleich als integrirender Bestandtheil des Partikularrechts jedes einzelnen Landes anzusehen seien," im letzteren Sinne beantwortet. Folgerichtig ist bis zu einem gewissen Grade die Ansicht, welche zwei getrennte Sphären der Staatshoheit für den Bund und den Einzelstaat annimmt; folgerichtig ist unsere Ansicht, welche das Bundesgesetz nur als gleichmässiges Landesgesetz aller Bundesstaaten fasst; aber eine rein unmögliche Anschauung ist die Thudichum's, nach welcher das Bundesgesetz überall doppeltes Staatsgesetz wäre: Staatsgesetz des deutschen Staats und Staatsgesetz des einzelnen Staats. —

Wir kommen demnach zu dem Schlusse, dass der Hauptgrund den die Gegner für die angebliche Souveränetät des Bundes anführen, die unmittelbare Beziehung nemlich, welche zwischen der Bundesgewalt und den Staatsangehörigen stattfindet, in der That gar nichts beweist.

Ein anderer Umstand, auf welchen die Gegner viel Gewicht legen, ist der, dass das Reich seine Zuständigkeit wider Willen eines einzelnen Staates ausdehnen könne. Dieser Grund für die Souveränetät des Bundes wurde schon in Amerika und in der Schweiz geltend gemacht. Auch dort werden aus Art. V. der nordamerikanischen und den Art. 111—114 der schweizerischen Verfassung die gleichen Folgen gezogen wie bei uns erst neuerdings wieder aus Art. 78 der Reichsverfassung. Wenn irgend eine Gewalt existirt, welche zur Entziehung der den Einzelstaaten belassenen Herrschaftsrechte verfassungsmässig befugt erscheint, dann — meint Meyer (S. 6) — „erkennen die Einzelstaaten auch in Bezug auf ihre Reservatrechte eine Herrschaft über sich an, sind also überhaupt nicht mehr souverän, nicht einmal halb souverän." Denn, kann man weiter schliessen, wäre die Verfassung ein blosser Vertrag zwischen den Staaten, dann wäre ja jede Ausdehnung der Zuständigkeit des Bundes Vertragsänderung, machte also einen neuen Vertrag nöthig, der, um Alle zu binden, auch von

Allen genehmigt sein müsste. Ganz sicher, so wäre es, wenn nicht gerade jene Artikel in den bezüglichen Bundesverträgen stünden. Nun lautet eben der Vertrag dahin, dass einer gewissen Mehrheit der Staaten die Minderheit sich zu fügen verpflichtet sein soll, also ihre Zustimmung gleichsam im Vorneherein gibt.

Dies hat, wie wir in der Abhandlung, welcher wir das oben Gesagte entnehmen, anführten, schon der Amerikaner Calhoun richtig erkannt. Er sagt (Works II, S. 292): „In diesem Bundes-Vertrage haben die Staaten unter anderen Dingen auch ausgemacht, dass er (der Vertrag) durch drei Viertel der Staaten abgeändert werden könne: d. h. sie haben einander vertragsmässig das Recht zugestanden, neue Gewalten hinzuzufügen oder alte zu beseitigen bei Uebereinstimmung der genannten Anzahl von Staaten, ohne dass es, wie sonst der Fall gewesen wäre, der Einwilligung Aller bedarf."

Dass auch die Einrichtung der Organe des Bundes im Einklang mit dem Wesen des Staatenbundes steht, wird bei den einschlägigen Abschnitten der Verfassung nachzuweisen sein.

Schon jetzt steht uns unumstösslich fest, dass der norddeutsche Bund ein Staatenbund war. War er dies aber, so gilt das nemliche für das Deutsche Reich, welches nur eine Weiterbildung des norddeutschen Bundes ist.

Schon durch den Zollvereinsvertrag vom 8. Juli 1867 war ein weiterer Bund für Zoll- und Handelssachen zwischen Nord- und Süddeutschland begründet worden, der in seinen äussern Formen an die des norddeutschen Bundes sich anschloss.

Eine engere politische Einigung mit den süddeutschen Staaten hatte die norddeutsche Verfassung in ihrem Art. 79 Abs. 2 bereits vorgesehen. Die Ereignisse des Jahres 1870 brachten sie zu Wege. Die Formen, in welchen der Anschluss sich vollzog, waren in den süddeutschen Staaten dieselben, wie seiner Zeit in den nord- und mitteldeutschen. Am 15. November 1870 wurde der Bündnissvertrag mit Baden und Hessen, am 23. gl. Mts. jener mit Bayern, am 25. endlich der mit Württemberg abgeschlossen. Es folgte dann deren Vorlage und Annahme in den betreffenden Kammern, auf welche die Verkündigung der Verträge als Gesetze folgte und zwar in Baden und Hessen am 31. December 1870, in Württemberg am 1. Januar 1871, in Bayern am 30. Januar 1871. Eine verschiedene Behandlung trat im norddeutschen Bunde ein, da Art. 79 Abs. 2 der norddeutschen Bundesverfassung vorschrieb:

„Der Eintritt der süddeutschen Staaten oder eines derselben in den Bund erfolgt auf den Vorschlag des Bundespräsidiums im Wege der Bundesgesetzgebung.“

Es genügte demnach die Zustimmung des Bundesrathes und Reichstages zum Abschlusse der neuen Verträge. Die Verkündigung der Verträge mit den drei kleinern Südstaaten erfolgte am 31. December 1870, die des bayerischen am 31. Januar 1871.

Hiemit war das Einigungswerk vollendet; Deutschland, mit Ausnahme Deutsch-Oesterreichs, Liechtensteins und Luxemburgs zu Einem Staatenbunde vereinigt.

Der Unterschied zwischen dem alten deutschen Bunde und dem neuen Reiche ist kein Unterschied der rechtlichen Natur; aber er ist ein ganz wesentlicher thatsächlicher, in so ferne nemlich die neue Verbindung eine weit engere und innigere ist. Der Bund ist, um uns des in der Einleitung angenommenen Ausdruckes zu bedienen, ein staatsrechtlicher, er ist eingegangen zu gemeinsamer Ausübung nicht blos völkerrechtlicher, sondern auch staatsrechtlicher Hoheitsrechte. Und daraus vor Allem erklärt sich die verschiedene Form, in welcher der neue Bundesvertrag in's Leben trat. Will der Herrscher hinsichtlich solcher Souveränetätsrechte Verträge schliessen, die er unabhängig von jeder gesetzgebenden Gewalt auszuüben befugt ist, wie z. B hinsichtlich seines Rechtes über Krieg und Frieden, seines Oberbefehls über das Heer, so bedürfen diese Verträge zu ihrer Wirkung nichts weiter als der Erklärung des Herrschers. Die Bündnissverträge des Jahres 1866, in welchen die süddeutschen Fürsten dem Könige von Preussen den Oberbefehl über ihre Truppen für den Kriegsfall zusicherten, bedurften keiner Zustimmung der Kammern zu ihrer Giltigkeit.

Ganz anders, wenn der Herrscher über Souveränetätsrechte verfügen will, hinsichtlich welcher er durch die Staatsgesetze gebunden ist. Soll ein Vertrag dieses Inhaltes die Staatsangehörigen verpflichten, dann genügt nicht die blosse Willenserklärung des Herrschers: der Inhalt des Vertrages muss auch Landesgesetz werden. —

Aus diesem weiteren Inhalte des neuen Bundesvertrages ist auch die unmittelbare Beziehung, welche zwischen dem Bunde und den Staatsangehörigen stattfindet, zu erklären. Denn wenn Herrscher sich zur gemeinsamen Ausübung s t a a t s r e c h t l i c h e r Souveränetätsrechte vereinigen, so haben sie dazu überhaupt keinen andern Weg als die Zulassung einer solcher Beziehung. Aber diese Gewalten des Bundes sind,

um mit der amerikanischen Verfassung zu reden, delegated powers und darum mit der Souveränetät des Staates wohl vereinbar.

II. Als die nord- und mitteldeutschen Staaten zum norddeutschen Bunde zusammentraten, waren die Landesgesetze, welche den Inhalt des Bundesvertrages verkündeten, alle gleichlautend. Dagegen ergab sich bei Gründung des Deutschen Bundes der Missstand, dass das Bundesrecht in verschiedenen Urkunden mit verschiedenem Wortlaute enthalten war. Die Motive des Gesetzes betr. die Verfassung des Deutschen Reichs vom 16. April 1871 äussern darüber unter Anderm:

„Diese Zerstreuung der Grundlagen, auf welchen der politische Zustand Deutschlands beruhet, ist ein Uebelstand, welcher dadurch noch fühlbarer wird, dass der Vertrag vom 23. November v. J. (mit Bayern) mehrere Bestimmungen der am 15. desselben Monats vereinbarten Verfassung nur ungenau wiedergeben konnte und dass die dadurch herbeigeführte Incongruenz wichtiger Vorschriften, ungeachtet der vorsorglichen Verabredung unter Nr. XV des Schlussprotocolls vom 23. November v. J., zu Missverständnissen führen kann. Die Zusammenfassung der in diesen vier Urkunden enthaltenen Verfassungsbestimmungen in einem einzigen Document ist daher ein nicht zu verkennendes Bedürfniss."

Diesem Bedürfnisse nun verdankt die hier zu erläuternde Verfassungsurkunde für das deutsche Reich ihre Entstehung. Sachliche Aenderungen des geltenden Rechtes sind, wie die Motive ausdrücklich betonen, durch dieselbe nicht beabsichtigt. Dies wurde auch bei der Berathung im Reichstage anerkannt. Der Abg. Lasker äussert (I. Session 1871 Sten. Ber. S. 95), man setze allseitig voraus, „dass durch diese Redaktion in keinem Theile das bereits abgeschlossene, bestehende Recht verändert werden kann." (Das ist aber doch wieder zu viel behauptet!) „Selbst wenn ein Irrthum in diese Redaktion sich mitunter einschleichen sollte, selbst wenn irgend ein Satz vielleicht durch diese Redaktion nicht die passende Stelle bekommt, so wird man doch in Zukunft bei jedem durch die Worte nicht ausgetragenen Zweifel das Recht haben, zurückzugehen auf die Verträge, die wir genehmigt haben, als auf ein gewisses Aufklärungsmaterial, während aus dem Umstande, dass wir die Redaktion so oder anders heute gefasst haben, nicht ohne Weiteres hervorgehen wird, dass wir das bestehende Recht haben ändern wollen." Diesen letzteren Ausführungen wird man nur beitreten können: sie enthalten eine für die Erklärung der deutschen Reichsverfassung sehr wichtige Auslegungsregel.

Eine neue gleichmässige Redaktion der verschiedenen Verfassungsurkunden, war, wie erwähnt, im norddeutschen Bunde nicht nöthig. Indem man aber dieselbe für das Reich vornahm, hat man die Reichsverfassung zu nichts Anderem machen wollen und können, als die norddeutsche Bundesverfassung war, zu nichts Anderem als zum gleichmässigen Landesverfassungsgesetze aller Bundesstaaten. Wir betonen das, weil, wenn Rönne in der oben angeführten Stelle sagt: „Die Verfassung ist an die Stelle der Verträge getreten; die bis dahin blos völkerrechtliche Natur des Bundes hat sich zu einer staatsrechtlichen umgestaltet," man etwa dieses Gesetz zum Zeugniss für seine Behauptung anführen könnte. Nichts wäre falscher. Das Vertragsverhältniss besteht nach wie vor fort und ist die Grundlage, auf welcher die Reichsverfassung als Gesetz ruht. Es ist der Vertrag, welcher dem Bunde die Berechtigung ertheilte, das Gesetz vom 16. April 1871 zu erlassen. Dem wäre auch nicht anders, wenn die Reichsverfassung wesentliche Abweichungen vom früheren Rechte enthalten würde. Denn es ist eben Inhalt des Vertrages, dass derselbe in der durch ihn selbst, durch die Verfassung vorgezeichneten Form solle geändert werden können.

Wir halten demnach fest an dem Satze: Durch die Verkündigung der neuen Reichsverfassung ist eine Aenderung der Grundlagen des Bundesverhältnisses weder beabsichtigt noch bewirkt worden.

III. Der Eingang der Verfassung zählt die vertragschliessenden Theile auf. Er sagt: die deutschen Souveräne schliessen einen Bundesvertrag. Er fährt sodann fort: die Vertragsbedingungen sollen die folgenden sein, der Bund „soll nachstehende Verfassung haben." Und am Schlusse dieser Verfassung wird erklärt: Zur Abänderung der vorstehenden Vertragsbestimmungen soll nicht, wie es sich an und für sich verstehen würde, dieselbe Form nöthig sein wie bei Vertragseingehung, sondern es soll die im Art. 78 angegebene Form genügen.

Es frägt sich nun, wie der Fall aufzufassen ist, wenn ein neuer Bundesgenosse in den Bund einzutreten wünscht. Materiell genommen heisst das: Ist der Eintritt eines neuen Souveräns eine Vertrags-, eine Verfassungsänderung? formell genommen: Gehört der Eingang zu den unter Art. 78 fallenden Bestimmungen, zur „Verfassung" im Sinne dieses Artikels?

Wir stehen nicht an, beide Fragen zu verneinen. Einen Vertrag ändern heisst, unter Aufrechthaltung des Vertrages sich über einzelne Punkte in anderer wie bisheriger Weise verständigen. Damit man aber sagen kann, es sei derselbe Vertrag vorhanden, ist vor Allem nöthig,

dass die Vertragschliessenden dieselben seien. Hinzutritt einer neuen Partei ist nicht Abänderung, sondern Aufhebung des alten Vertrags unter Begründung eines neuen. Wenn drei zu einem Vertrage zusammen treten und dabei sagen: dieser unser Vertrag soll durch Stimmenmehrheit abgeändert werden können, und es wollen nun zwei der Betheiligten noch einen Vierten in den Vertrag eintreten lassen, so wird ihnen der Dritte mit Recht entgegen halten: Wir machten aus, dass unser Vertrag durch Mehrheitsbeschluss solle geändert werden können; aber es ist eben nicht mehr unser Vertrag, wenn eine neue Partei hinzutritt. Man wird also sagen müssen, dass der Eintritt eines neuen Bundesgenossen nicht als Vertragsänderung nach Art. 78 aufgefasst werden könne, sondern als Abschluss eines neuen Vertrags, welcher der Zustimmung aller Verbündeten bedarf. (So auch Martitz Betrachtungen über die Verfassung des norddeutschen Bundes. Leipzig 1868. S. 9. Meyer S. 47.) Diese Meinung bekämpfen Rönne (S. 36) und Thudichum (Verf. R. S. 62 und bei Holtzendorff Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtspflege des Deutschen Reichs. Leipzig 1871. I S. 48). Rönne meint: „Die Aufnahme neuer Mitglieder in den Bund charakterisirt sich als eine Erweiterung des durch den Art. 1 der Reichsverfassung vorläufig (wie so?) festgestellten Reichsgebietes, mithin als eine Abänderung des gedachten Artikels, und als solche unterliegt sie der Vorschrift des Art. 78, jedoch nur dieser.“ Der logische Fehler in dieser Beweisführung ist ganz augenfällig. Die Aufnahme eines neuen Verbündeten enthält allerdings auch eine Erweiterung des Bundesgebietes. Allein tritt nicht auch ein neuer Herrscher, ein neuer souveräner Wille im Bunde auf? Ist der König von Holland eine Gebietserweiterung? Es wird nicht nur Art. 1 der Verfassung, sondern auch der Eingang zur Verfassung geändert, also die Grundlage derselben. Sobald es sich um eine blosse Gebietserwerbung für den Bund handelt wie in den Versailler Friedenspräliminarien vom 26. Februar 1871 hinsichtlich Elsass-Lothringens, trifft Art. 78 zu; sobald es sich um den Eintritt eines neuen Bundesgliedes handelt, trifft er nicht zu.

Auch der Wortlaut ergibt dies. Es heisst im Eingange: „wird nachstehende Verfassung haben“. Daraus folgt, dass was vor dem Worte „Verfassung“ steht nicht zur Verfassung im Sinne des Gesetzes gehört, also dem Einflusse des Art. 78 entzogen ist.

Es ist auch denkbar, dass ein neuer Souverän in den Bund treten wollte, ohne dass damit eine Erweiterung des Bundesgebiets verknüpft wäre. Dies wäre dann der Fall, wenn es sich um Theilung Eines Bundesstaats in

mehrere handelte. Die Entscheidung kann hier aus den gleichen Gründen keine andere sein als vorher. Thudichum (S. 62) ist auch da abweichender Meinung. Der Fall würde nur dann anders liegen, wenn eine zur Zeit des Bundesvertrags bereits bestehende Landesverfassung die Möglichkeit einer Theilung des Staates in Aussicht stellte.

IV. Mit der eben erörterten Frage im Zusammenhange steht die, in wie ferne das Ausscheiden eines Bundesgenossen aus dem Bunde zulässig ist. Es sind hier folgende Fälle denkbar: 1) Ein Souverän will mit seinem Lande aus dem Bunde austreten. 2) Ein Souverän will sein Land durch Realunion an einen andern Bundesstaat abtreten. 3) Er will es in gleicher Weise an einen auswärtigen Staat abtreten.

Wir werden in all diesen Fällen folgerichtig nicht anders entscheiden können, als wir in dem vorhergehenden entschieden haben. Es ist auch dann nicht mehr derselbe Vertrag vorhanden, wenn einer der bisherigen Theilnehmer aus dem Bunde ausgetreten ist. Stünde dies jedem Bundesgenossen unbedingt frei, so wäre zur Fortsetzung des Bundesverhältnisses unter den übrigen Verbündeten ein neuer Vertrag nothwendig. Der deutsche Bundesvertrag lässt aber diesen willkürlichen Austritt nicht zu, da der Eingang den Bund ausdrücklich als einen „ewigen" bezeichnet, sohin die einseitige Auflösung des Vertragsverhältnisses ausschliesst. Es ist also auch hier die Zustimmung sämmtlicher Verbündeten nöthig, um den Austretenden seiner Bundespflicht zu entheben. Uebereinstimmend Martitz S. 9. A. M. ohne Begründung Thudichum S. 62.

Zum Eintritt wie zum Ausscheiden eines Bundesglieds ist übrigens ausserdem die Zustimmung des Reichstags erforderlich, da auch Art. 1 der Verfassung berührt wird, da ferner Abänderungen der Verfassung nach Art. 78 auf dem Wege der Gesetzgebung erfolgen, die Reichsgesetzgebung aber nach Art. 5 durch den Bundesrath und Reichstag ausgeübt wird. Wie Rönne (S. 40 N. 4) bei der etwaigen Abtretung nordschleswig'scher Bezirke gemäss Art. V des Prager Friedens eine Ausnahme vom Falle der Realunion eines Bundesstaats mit einem auswärtigen Staate für gegeben erachten kann, ist schwer begreiflich.

V. Müssen wir also die rechtliche Möglichkeit einer Realunion von Bundesstaaten mit andern Staaten ohne die Zustimmung aller Verbündeten in Abrede stellen, so wird sich gegen eine Personalunion vom bundesrechtlichen Standpunkte nichts einwenden lassen, gleichviel aus welchem Rechtsgrunde dieselbe und ob sie mit einem deutschen oder

mit einem fremden Staate erfolgt. Durch die Personalunion scheidet kein Bundesgenosse aus, es bleibt der vereinigte Staat als Staat bestehen, und wenn auch durch dieselbe ein Souverän möglicher Weise wegfallen kann, so bleiben doch zwei gesonderte Souveränetäten erhalten. Es werden darum, wenn zwischen Bundesstaaten Personalunionen vorkommen, insbesondere bezüglich der Stimmrechte im Bundesrathe Veränderungen ipso iure nicht eintreten. Dies kann allerdings zu dem Missstande führen, dass der Souverän mehrerer Kleinstaaten soviel Stimmen in sich vereinigt, wie ein vielleicht dreissigmal grösserer Staat.

Im Verhältnisse der Personalunion stehen nur zwei Staaten des Reiches, Preussen und Lauenburg. Die Verwandlung dieser persönlichen in eine Realunion bedürfte nach dem oben Gesagten der Zustimmung aller Bundesregierungen. Dass Lauenburg keine Stimme im Bundesrathe führt, ändert daran nichts.

VI. Es ist weiterhin noch die Frage aufzuwerfen, ob die Reichsverfassung die Abtretung einzelner oder aller Souveränetätsrechte durch einen Souverän an einen andern Souverän des In- oder Auslandes zulasse. Wir meinen eine Abtretung von Hoheitsrechten zur Ausübung; denn eine Abtretung von solchen zu eigenem ursprünglichen Rechte für den Erwerber ist nur bei der Souveränetät als Gesammtbegriff möglich, fällt demnach unter den schon besprochenen Fall der Union. Auf die Abtretungen von Hoheitsrechten an fremde Staaten bezog sich ein Verbesserungsantrag des Abg. v. Carlowitz im verfassunggebenden Reichstag (Sten. Ber. S. 232): „Sämmtliche Bundesglieder verpflichten sich gegenseitig dahin, dass sie eine etwaige freiwillige Abtretung ihrer, auf einem Bundesgebiete haftenden Souveränetätsrechte ohne Zustimmung der Gesammtheit nur zu Gunsten eines Mitverbündeten vornehmen wollen." Der Antrag, eine Wiedergabe des Art. 6 der Wiener Schlussakte, wurde abgelehnt. Mangels einer gesetzlichen Bestimmung wird man also sagen müssen, dass derartige Abtretungen nicht als verfassungswidrig erscheinen. So auch Rönne (S. 40) und Martitz (S. 10).

Durch Vertrag vom 18. Juli 1867 (Preuss. Gesetzsammlung. 1868 S. 1) hat Waldeck seine ganze Staatsverwaltung an Preussen, wenn auch nicht zu dauernder Ausübung, übertragen. Ein Aufgeben der fürstlichen Souveränetät ist darin nicht zu finden.

Uebrigens unterliegt die Befugniss der Bundesstaaten, Hoheitsrechte an andere Staaten zu übertragen, einer naturgemässen Beschränkung in doppelter Hinsicht: es ist nemlich einmal wirkungslos die Ueber-

tragung der Ausübung solcher Souveränetätsrechte, welche verfassungsmässig der Bundesgewalt anheimfallen, es kann ferner eine derartige Abtretung nur in so weit wirksam bleiben, als nicht der Bund die Ausübung des betreffenden Souveränetätsrechtes durch Anwendung des Art. 78 in der Folge an sich zieht.

Martitz (S. 10) bemerkt ganz richtig, dass eine vollkommene Aufsaugung der Souveränetät durch die Bundesgewalt theoretisch als möglich erscheint, dass also, entsprechend wie im bürgerlichen Rechte das Eigenthumsrecht, so auch hier das Souveränetätsrecht zum nudum ius werden kann.

Aber gegen eine solche Richtung der Entwicklung bilden gerade die Bestimmungen des Art. 78 eine mächtige Schutzwehr.

VII. Der Eingang der Verfassung zählt die 21 Mitverbündeten Preussens im norddeutschen Bunde, welche im Eingange der norddeutschen Bundesverfassung aufgeführt waren, nicht mit auf. Es ist diese Verschiedenheit eine natürliche Folge der Bestimmung in Art. 79 Abs. 2 der letztgenannten Verfassung. Man hat wohl — so zu sagen von einem gewissen Gefühlsstandpunkte aus — diese Aufzählung gewünscht; nachdem aber dem Bundespräsidium der Abschluss von Verträgen Namens des norddeutschen Bundes zustand, und nachdem die Aufnahme der süddeutschen Staaten der Form nach als Verfassungsänderung zu behandeln war, wäre eine solche Aufzählung geradezu unrichtig gewesen.

VIII. Nicht ohne Schwierigkeit ist die Entscheidung darüber, ob das Deutsche Reich als Gesammtnachfolger des norddeutschen Bundes in privatrechtlicher und in öffentlichrechtlicher Beziehung zu betrachten sei. Man könnte etwa mit Berufung auf Art. 79 der norddeutschen Bundesverfassung sagen, nachdem dort für die Aufnahme der süddeutschen Staaten die Form der Verfassungsänderung festgesetzt sei, erscheine das Deutsche Reich als mit dem norddeutschen Bunde rechtlich identisch, es sei nur der erweiterte norddeutsche Bund. So äussert z. B. der Abg. Miquél in der 2. ausserordentlichen Session des Reichstags von 1870 (Sten. Ber. S. 132): „Ich sehe die Sache so an, dass das Rechtssubjekt, welches Vermögen und Schulden hat, der norddeutsche Bund, nicht untergeht, sondern bestehen bleibt, dass nur andere Staaten hinzutreten auf Grund der Bundesverfassung selber, nemlich auf Grund des bekannten Art. 79 der Bundesverfassung und dass daher das Rechtssubjekt dasselbe bleibt.“ Allein diese Ansicht ist trotz der ihr vom Präsidenten des Bundeskanzleramts gewordenen Zu-

stimmung kaum richtig. Das Deutsche Reich beruht nichts desto weniger auf einem neuen Bundesvertrage; die Form der Eingehung des Vertrages durch die Staaten des norddeutschen Bundes kann an seinem Wesen nichts ändern. Art. 79 sagt lediglich, dass für den in ihm bezeichneten Fall alle Bundesstaaten ihre Einwilligung im Voraus dann geben, wenn die dort bestimmten Formen gewahrt sind. (A. M. Meyer S. 61). Unsere ganze Auffassung von dem Wesen des Bundes muss uns dazu führen, eine Gesammtnachfolge des Reichs in die Rechtsverhältnisse des Nordbundes, Mangels besonderer Bestimmungen, zu läugnen. Wir ziehen ferner aus der Art, wie die Reichsgesetzgebung diese Frage behandelt hat, noch weitere Beweisgründe für die Richtigkeit eben dieser Auffassung.

Wir erblicken im norddeutschen Bunde nicht, mit Rönne idealisirend, eine Persönlichkeit, sondern uns lieber an das Wirkliche als an das nur Gedachte haltend, erkennen wir in dem Bunde nichts als die verbündeten einzelnen Staaten: alle Privatrechte und Verpflichtungen des norddeutschen Bundes sind Rechte und Pflichten der in demselben vereinigten Staaten, nicht aber solche der neu hinzutretenden. Und was das öffentliche Recht anlangt, so sind die Bundesgesetze gleichmässige Landesgesetze aller Bundesstaaten, so dass die Möglichkeit nicht abzusehen wäre, wie sie für die süddeutschen Staaten hätten wirksam werden sollen, wenn man sie nicht eigens einführte. Auch die Staatsverträge des norddeutschen Bundes mit auswärtigen Mächten wirken — wenn sie nicht zugleich Zollvereinsverträge waren — nicht ohne weiters für die süddeutschen Staaten, und es ist selbstverständlich, dass diese Ausdehnung ohne Zustimmung des anderen Vertragstheils völkerrechtlich gar nicht möglich ist.

Sehen wir nun zu, wie die Reichsgesetzgebung sich zu der Frage verhalten hat, so finden wir auf öffentlichrechtlichem Gebiete unsere Anschauung anerkannt. Das Gesetz vom 16. April 1871, betreffend die Verfassung des Deutschen Reichs erklärt in §. 2 die in den Südstaaten eingeführten oder einzuführenden Nordbundsgesetze ausdrücklich zu Reichsgesetzen, womit ausgesprochen ist, dass ihnen diese Eigenschaft nicht an und für sich zukömmt. Es steht aber natürlich dem Reiche das Recht zu, in derselben Art wie es innerhalb seiner verfassungsmässigen Zuständigkeit neue Gesetze erlassen und neue Verträge abschliessen kann, auf dem Wege der Gesetzgebung weitere Nordbundsgesetze und Verträge für die süddeutschen Staaten in Wirksamkeit zu setzen.

Hinsichtlich der vermögensrechtlichen Beziehungen ist man zu

einer klaren Entscheidung nicht gelangt. Es frägt sich hier, ob die Südstaaten an dem zur Zeit ihres Eintritts vorhandenen Vermögen des norddeutschen Bundes sowie an dessen Verbindlichkeiten Antheil haben. Bei Berathung des Reichshaushaltsetats für 1871 im Reichstage wurde diese Frage zur brennenden. Man ging aber der Beantwortung aus dem Wege und regelte für die einzelnen Fälle die Beitragspflicht der Südstaaten, so besonders bei der Elbzollablösung. Die Commission des Reichstags bewegte sich in diplomatischen Ausdrücken (vergl. die Aeusserung des Referenten Sten. Ber. S. 770; ferner S. 776.)

Die richtige Antwort dürfte aber unzweifelhaft die sein, dass eine Ausdehnung der finanziellen Verpflichtungen des norddeutschen Bundes auf die süddeutschen Staaten ohne deren Einwilligung unzulässig ist. Auch die Mehrheit der Reichstagscommission in der I. Session 1871 neigt sich eher auf diese Seite (a. a. O. S. 770 unten und 771 Spalte 1.)

Unsere Gründe sind folgende:

Art. 80 der Verfassung des deutschen Bundes, wie sie mit Baden und Hessen vereinbart und von Württemberg angenommen wurde, bestimmt: „Die Erklärung der übrigen im Norddeutschen Bunde ergangenen Gesetze zu Bundesgesetzen bleibt, soweit diese Gesetze sich auf Angelegenheiten beziehen, welche verfassungsmässig der Gesetzgebung des Deutschen Bundes unterliegen, der Bundesgesetzgebung vorbehalten.“ Dieser Artikel und die gleichlautende Bestimmung in Ziff. III §. 8 Abs. 2 des bayer. Vertrages sind durch §. 2 des Reichsgesetzes vom 16. April 1871, betr. die Verfassung des Deutschen Reiches aufrecht erhalten. Es frägt sich also, ob auf Grund dieser Bestimmungen die Nordbundsgesetze über Aufnahme von Anlehen zu Reichsgesetzen gemacht, und auf diesem Wege die Verpflichtungen der Nordbundstaaten auf die süddeutschen ausgedehnt werden können. Das heisst mit andern Worten: beziehen sich die Nordbundsgesetze über Aufnahme von Anlehen auf Angelegenheiten, die verfassungsmässig der Reichszuständigkeit unterliegen, oder nicht? Der einzige Artikel, den man hieher beziehen könnte, ist Art. 73, welcher lautet:

> „In Fällen eines ausserordentlichen Bedürfnisses kann im Wege der Reichsgesetzgebung die Aufnahme einer Anleihe, sowie die Uebernahme einer Garantie zu Lasten des Reichs erfolgen.“

Es ist klar, dass dieser Artikel nur von künftig aufzunehmenden Anlehen spricht, aber durchaus keine Handhabe gibt, die süddeutschen Staaten für die Schulden der norddeutschen haftbar zu machen. Schul-

den, die eingegangen wurden, ehe das Reich da war, können unmöglich ipso iure Reichsangelegenheiten sein. Der Präsident des Bundeskanzler-amts sagt (II. a. o. Session 1870 Sten. Ber. S. 133) „dass dem Gläubiger gegenüber das Rechtssubjekt, welches contrahirt hat, sich nicht durch einen Akt des freien Willens auflösen kann.“ Allein dergleichen ist nicht geschehen: Schuldner wurden die Nordstaaten, diese sind nach wie vor vorhanden und haften nach wie vor.

Wir kommen also zu dem Schlusse, dass die Ausdehnung der norddeutschen Anlehensgesetze auf Süddeutschland gar nicht in der Zuständigkeit des Reiches liegt. Für diese Ansicht liefert einen schlagenden Beweis das Schlussprotokoll zum Vertrage mit Baden und Hessen, welches sagt:

„Es wurde ferner allseitig anerkannt, dass zu den im Norddeutschen Bunde ergangenen Gesetzen, deren Erklärung zu Gesetzen des Deutschen Bundes der Bundesgesetzgebung vorbehalten bleibt, das Gesetz vom 21. Juli d. J., betr. den ausserordentlichen Geldbedarf der Militär- und Marineverwaltung nicht gehört, und dass das Gesetz vom 31. Mai d. J., betr. die St. Gotthard Eisenbahn, jedenfalls nicht ohne Veränderung seines Inhalts zum Bundesgesetze würde erklärt werden können.“

Der Präsident des Bundeskanzleramtes (II. a. o. Session 1870 Sten. Br. S. 132) sieht hier eine Ausnahme von der Regel, ebenso Thudichum (bei Holtzendorff Jahrb. 1871 S. 13); wir aber die Anerkennung einer Regel. Für letztere Auffassung spricht sowohl der Ort, wo der obige Satz sich ausgesprochen findet, als auch dessen Fassung selbst.

In Schlussprotokollen zu Verträgen pflegt man bezüglich nachträglich entstehender Zweifel das erzielte Einverständniss festzustellen, bezüglich des einen oder andern Punktes zu mehrerer Deutlichkeit die Absicht der Parteien nochmals klar auszudrücken: man pflegt aber niemals Ausnahmen von solcher Tragweite, wie die hier behauptete wäre, gleichsam nebenbei aufzustellen. So bewegt sich denn auch das hier in Rede stehende Schlussprotokoll in den Wendungen: „Man war darüber einverstanden,“ „es wurde bemerkt, verabredet,“ „es wurde allseitig als selbstverständlich angesehen,“ „man war darüber einig“ u. dergl. An unserer Stelle endlich heisst es: „Es wurde ferner allseitig anerkannt.“ Der sprachliche Sinn dieser Redeweise ist ein ganz zweifelloser. Man erkennt etwas an, was man schon als feststehenden Satz oder als feststehende Thatsache erachtet; nicht etwas, was man erst feststellen will. Man spricht von Anerkennung einer Regel; man spricht nicht von

Anerkennung dann, wenn man eine Ausnahme von der Regel begründen will. Man würde sich auch, wenn man die Absicht hatte, etwas Neues zu bestimmen und nicht die, etwas Altes anzuerkennen, kaum der gegenwärtigen Zeit des Zeitwortes, sondern des Hilfszeitwortes „sollen" bedient haben.

Die Bestimmung des Schlussprotokolls wird nur dann erklärlich, wenn man sie als Anerkennung des von uns oben aufgestellten Grundsatzes betrachtet. Hinsichtlich der Subventionirung der Gotthardbahn ist jetzt das Reichsgesetz vom 2. November 1871 (R.G.Bl. S. 375) ergangen.

IX. Die deutsche Reichsverfassung enthält in der Einleitung auch die allgemeine Bezeichnung des Zweckes, zu welchem der Bund eingegangen wurde, ähnlich wie dies in dem Eingange der nordamerikanischen und der schweizerischen Bundesverfassung der Fall ist. Ueber die Bedeutung dieser Zweckbestimmung hat sich zwischen H. A. Zachariä und Beseler ein Schriftenwechsel entsponnen, welchen der erstere unter dem Titel „Zur Frage von der Reichscompetenz gegenüber dem Unfehlbarkeitsdogma. Braunschweig 1871" veröffentlichte.

Zachariä gründete nemlich auf die Zweckbestimmung im Eingange der Verfassung den Satz, es sei die Reichsregierung zuständig zur Ergreifung aller derjenigen Massregeln, welche zum Schutze des Rechtes und zur Pflege der Wohlfahrt des deutschen Volkes als nothwendig erscheinen.

Diese Behauptung, sowie sie damals lautete, ist nun eine ganz offenbar unrichtige. Beseler bemerkt (S. 27) mit Recht, dass dann die genaue Feststellung der Zuständigkeiten des Reichs in der Verfassung etwa die Bedeutung habe, dass sie gewisse Folgerungen aus dem Bundeszwecke präcisirte und solche Rechte, welche aus demselben nicht abgeleitet werden könnten, hinzufügte. Das wäre das Grab des staatlichen Daseins der Bundesglieder. Auch kann von einer solchen Auffassung im Ernste keine Rede sein, die blosse Zweckbestimmung kann keine unmittelbare rechtliche Wirkung äussern. Es kömmt darauf an, welche Rechte die Verfassung zur Erreichung des vorgesetzten Zweckes dem Bunde in die Hand gibt; andre Rechte als diese kann der Bund nicht beanspruchen.

Sehr gut äussert sich hierüber Story (Commentaries I. §. 462) „The preamble never can be resorted to, to enlarge the powers confided to the general government, or any of its departments. It cannot confer any power per se, it can never amount, by implication, to an enlarge-

ment of any power expressly given. It can never be the legitimate source of any implied power, when otherwise withdrawn from the constitution. Its true office is to expound the nature, and extent, and application of the powers actually conferred by the constitution, and not substantively to create them."

In der Folge gab Zachariä seinem Satze eine andere Wendung. Er sagte (S. 34); „Es gibt eine nach Umständen recht weit greifende Competenz des Reichs, die gar nicht ausdrücklich vorbehalten zu werden brauchte, weil sie sich selbst für jedes Individuum und für jedes organische Gemeinwesen ganz von selbst versteht, das ist die Competenz der Selbsterhaltung, die Befugniss zur Abwehr jeder die Existenz und den Fortbestand bedrohenden Gefahr" — d. h. also, wie gleich darauf ausgesprochen wird, — die Competenz des Staatsnothrechts. Zachariä nennt dies den Grundsatz von dem Beruf der Centralgewalt zur Abwendung gemeiner Gefahr und versteht darunter den Satz, dass bei einer alle Bundesglieder, wenn auch nicht unbedingt und nicht in gleicher Weise bedrohenden Gefahr „präsumtiv die Organe der Centralgewalt berechtigt und verpflichtet, also in diesem Sinne competent sind, die zur Abwehr einer solchen Gefahr erforderlichen Massregeln zu ergreifen." Soll zwischen diesen neuen Behauptungen Zachariä's und seiner ursprünglichen überhaupt noch ein Zusammenhang anerkannt werden, so müssen wir seine zweite Aeusserung auf den Fall beziehen, wo es sich um eine Gefahr auf dem Gebiete der im Eingang der Verfassung bezeichneten Bundeszwecke handelt. Warum gerade blos hier, bliebe fraglich; denn Noth kennt kein Gebot. Der Grundsatz, einmal angenommen, drängt zu den äussersten Folgerungen, er macht, wie Beseler (S. 40) sehr richtig bemerkt, die Verletzung der Rechtsordnung (die Ueberschreitung der reichsverfassungsmässigen Zuständigkeit) zu einem Bestandtheile derselben.

Uns scheint übrigens für ein Staatsnothrecht, den bedenklichen Begriff selbst zugegeben, eine wesentliche Vorbedingung zu fehlen, nemlich ein Staat. Ein Bund von Staaten wird sich zur Ausübung derjenigen Souveränetätsrechte vereinigen, bezüglich welcher ein Bedürfniss der Einigung vorzuliegen scheint. Zur Abwehr von Gefahren irgend welcher Art auf den andern Gebieten muss sich jeder einzelne Staat Manns genug sein. Ist die Gefahr eine gleichmässige Aller, so mögen sie die Bundeszuständigkeit ausdehnen, sofern es ihnen gut dünkt: eine Nothwendigkeit es zu thun, folgt daraus noch lange nicht. Mag sein, dass eine gemeinsame Abwehr kräftiger wird: das ist ein Nützlichkeits-

grund; aber noch lange kein Nothstand. Ein Staatenbund beruht überhaupt nicht auf der Anschauung, dass die Ohnmacht der Bundesglieder zur Kraft, sondern dass die Kraft zur grösseren Kraft gesteigert werden solle. Thatsächlich mag es manchmal anders sein; aber diese Thatsache ist kein staatsrechtlicher Grundsatz!

Wir werden also der Zweckbestimmung des Bundes nicht die von Zachariä ihr zugeschriebene Bedeutung beimessen können und ebenso wenig seiner Nothstandstheorie uns anzuschliessen vermögen.

Eine andere rechtliche Bedeutung, die freilich von geringer praktischer Tragweite ist, hat aber die Zweckbestimmung im Eingange der Verfassung allerdings. Soferne nemlich eine Angelegenheit denkbar erscheint, welche unter die vertragsmässigen Bundeszwecke nicht fällt, würde deren Hereinziehung in die Reichszuständigkeit Einstimmigkeit der Bundesgenossen erfordern, da, wie oben ausgeführt, der Eingang der Verfassung nicht von Art. 78 betroffen wird, da ferner die Aenderung des Zweckes ein essentiale negotii berührt und darum einen neuen Vertrag erfordert. (Ebenso Bähr in den Preuss. Jahrbb. 1871 S. 72 ff Dagegen Beseler ebend. S. 184 ff.) Derselbe Gedanke liegt den Bestimmungen in Art. 103 und 215 des Handelsgesetzbuches zu Grunde. Mit uns stimmt auch Meyer (S. 69) überein.

X. Wenn wir nun die verschiedenen Bundesangelegenheiten unter die drei von der Verfassung ausgesprochenen Zweckbestimmungen des Bundes gruppiren, erhalten wir folgende Uebersicht:

1. Schutz des Bundesgebietes.

Heer und Kriegsflotte: einheitliche Gestaltung derselben, einheitlicher Oberbefehl und einheitliche Gesetzgebung über beide. Die Bundesgewalt hat das Recht über Krieg und Frieden; sie hat das Recht der völkerrechtlichen Vertretung und des völkerrechtlichen Vertrags.

2. Schutz des innerhalb des Bundesgebietes geltenden Rechtes.

Der Bundesrath entscheidet Streitigkeiten öffentlichrechtlicher Natur zwischen Bundesstaaten auf Anrufen; die Reichsgesetzgebung entscheidet, gleichfalls auf Anrufen, Verfassungsstreitigkeiten in Bundesstaaten, die keine zur Erledigung solcher Fragen bestimmte Behörde haben. Der Bundesrath nimmt Beschwerden über Justizverweigerung an und ist verpflichtet bei der betreffenden Bundesregierung die gerichtliche Hilfe zu bewirken, wenn er die Beschwerde begründet findet. Das

Reich hat die Oberaufsicht in den seiner Gesetzgebung unterliegenden Angelegenheiten. In gewissen Streitsachen entscheidet ein oberster Reichsgerichtshof, das Reichs-Oberhandelsgericht. Es besteht wechselseitige Rechtshilfe unter den Bundesstaaten.

3. Pflege der Wohlfahrt des deutschen Volkes.

Es sind den Angehörigen der Bundesstaaten gewisse Rechte der Person verfassungsmässig oder durch Bundesgesetz eingeräumt (Reichsindigenat), wie Freizügigkeit, Gewerbefreiheit, Gleichstellung der Bundesangehörigen in allen Bundesstaaten hinsichtlich des Erwerbes des Staatsbürgerrechts, des Niederlassungsrechts und der Heimat. Der Bund bestimmt über das Press- und Vereinswesen. —

Regelung des Verkehrs: Eisenbahn-, Post- und Telegraphenwesen; Schifffahrt zur See; Schifffahrt und Flösserei auf den mehreren Staaten gemeinsamen Binnengewässern; Zoll- und Steuerwesen. Mass, Gewicht, Münze, Bankwesen. Patente; geistiges Eigenthum. Fremden-, Medicinal- und Veterinärpolizei.

Rechtspflege: Strafrecht, Handels- und Wechselrecht, Obligationenrecht, Prozessrecht, Notariatswesen sollen gemeinsam geregelt werden.

Der Bund hat seine eigene Finanzverwaltung.

XI. Wir haben schon oben hervorgehoben, dass der Bund als ein ewiger bezeichnet wird. Durch dieses Eigenschaftswort will hervorgehoben werden, dass der Bund auf die Dauer berechnet ist; es wird der Unterschied zwischen dem Bundesvertrage und einem blossen Allianzvertrage betont. Keineswegs ist aber damit die Möglichkeit einer Auflösung des Bundes ausgeschlossen, wie man denn immer das Wort „ewig", auf menschliche Einrichtungen angewandt, cum grano salis wird nehmen müssen.

Eine vertragsmässige Auflösung des Bundes wird geschehen können bei Einstimmigkeit aller Bundesglieder. Allerdings auch nur dann, da jeder Bundesgenosse gegen alle andern einen Anspruch auf Fortdauer des Bundesverhältnisses hat. Das freie Kündigungsrecht jedes Vertragstheiles ist durch das Wort „ewig" ausgeschlossen.

Aber noch eine andere Möglichkeit ist anzuerkennen.

Wir müssen hier etwas weiter ausholen und die Frage aufwerfen, in welchem Verhältnisse die Bundesstaaten zum Bunde stehn. Nicht in Unterordnung: denn die einzelnen Staaten sind der Bund; nicht in Ueberordnung: denn die einzelnen Staaten sind sich vertragsmässig neben-

geordnet. Die Bundesgewalt ist keine erhaben über allen Staatsgewalten schaltende, sie ist die gemeinsame Staatsgewalt Aller, und darum auch die eines jeden Staates. Die Bundesstaaten stehen im Vertragsverhältniss; verletzen sie dieses, so begehen sie Vertragsbruch. Verletzen sie den Vertrag mit gewaffneter Hand, so erheben sie Krieg. Der betreffende Herrscher macht sich durch solche Handlungen völkerrechtlich verantwortlich; aber es wäre unsinnig zu sagen, er oder sein Staat begingen Hochverrath.

Erkennen wir nun an, dass ein Bundesstaat sich des Vertragsbruches gegen die Gesammtheit seiner Mitverbündeten schuldig machen könne, so müssen wir auch umgekehrt die Möglichkeit zugeben, dass gegen den einzelnen Staat Seitens seiner Bundesgenossen, Seitens des Bundes eine Vertragsverletzung begangen werden kann. Wir dürfen dann auch in diesem Falle die gleichen Folgerungen nicht scheuen, Folgerungen, die aus dem allgemeinen Rechtssatze hervorgehen, dass Vertragsbruch des einen Theils Befreiung von der Vertragsverpflichtung für den andern Theil zur Folge hat. „Demnach erhält jede verfassungswidrige Handlung, zu der sich die Bundesgewalt, sei es Bundesrath oder Präsidium selbst, sei es eines ihrer beamteten Organe entschliessen möchte, den Charakter eines Vertragsbruchs, berechtigt daher die widerstrebenden Bundesglieder unzweifelhaft dazu, die völkerrechtlichen Consequenzen eines solchen zu ziehen.“ (Martitz, S. 136.) Man darf dem nicht etwa entgegen halten: darüber, ob etwas verfassungsmässig sei oder nicht, entscheide die Bundesgewalt, dieser Auffassung habe der einzelne Staat sich zu fügen: eine Behauptung die z. B. der nordamerikanischen Bundesrechtslehre sehr geläufig ist. Das wäre grundfalsch: was dem Einem Recht, ist dem Andern billig. Es würde gegen die eigentlichste Natur des Vertrages verstossen, dass die willkürliche Auslegung desselben durch den einen Theil bindend für den andern sei. „Das ist, wie wir in der oben angeführten Abhandlung aussprachen, ein Uebel, dem man, so gut es geht, durch Bestellung eines Bundesgerichts (Schiedsgerichts) oder ähnliche Mittel steuern mag; aber es ist auch ein unvermeidliches Uebel. Das Wort Bundesstaat ist keine Zauberformel dagegen: denn der Bundesgenosse, der sich für gekränkt und für mächtig genug erachtet, wird eben, wenn es um seine Lebensinteressen sich handelt, zum Schwerte greifen. Mag man es dann Krieg oder Rebellion heissen, das Uebel bleibt wahrlich dasselbe.“

Es ist das von jenen Fällen einer, hinsichtlich welcher man nur von einem günstigen Geschicke hoffen mag, dass sie nicht vorkommen.

Was übrigens die oben erwähnte Einrichtung eines Bundesgerichtes betrifft, so wäre erst noch die Frage, ob dieses nicht selbst ein grösseres Uebel wäre, als das Uebel, dem es nicht vorbeugt, sondern vorbeugen soll. Der Abg. Wagener scheint so Unrecht nicht zu haben, wenn er im verfassunggebenden Reichstage 1867 (Sten. Ber. S. 241) äusserte: „Ich glaube . . ., dass wenn ein Bundesgericht die Befugniss haben sollte, die Zweifel zu entscheiden, welche über die gesetzgeberischen Befugnisse zwischen den Einzelstaaten und der Bundesgewalt entstünden, einfach die wesentlichste Souveränetät innerhalb des Bundes in's Bundesgericht verlegt würde, indem dann die einzige höchste, entscheidende und souveräne Behörde nicht mehr die einzelnen Fürsten, auch nicht mehr die verbundenen Fürsten sein würden, sondern lediglich das constitutionelle Bundesgericht."

Ueber die Frage, wie bei Zweifeln darüber, ob eine Gesetzgebungsmaterie unter die Zuständigkeit der Reichsgesetzgebung falle oder nicht, zu entscheiden sei, siehe die Bemerkungen zu Art. 2.

XII. Der Deutsche Bund heisst „Deutsches Reich," ist aber kein Reich. Es waren Gründe geschichtlicher Erinnerung, welche diese Bezeichnung veranlassten. Den Anstoss zur Wiederaufnahme der geschichtlichen Bezeichnungen Kaiser und Reich gab der König von Bayern.

(Vgl. Sten. Ber. des Reichstages II. a. o. Session 1870 S. 76. u. 151.)

Bluntschli (Völkerrecht §. 70) will dem Titel Reich dennoch eine rechtliche Bedeutung zuschreiben, indem er aus dem reichen Vorrathe von Bezeichnungen, der den Anhängern des Bundesstaatsbegriffes zu Gebote steht, wie Bundesstaat, Staatenstaat, Staatenreich und dergl., den Namen des Staatenreichs als den für das Deutsche Reich am meisten passenden auswählt. Wir glauben nicht, dass damit ein neuer Gedanke gewonnen sei.

Unsere Auffassung vertritt auch Meyer (S. 80).

I. Bundesgebiet.

Artikel 1.

Das Bundesgebiet besteht aus den Staaten Preussen mit Lauenburg, Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden, Hessen, Mecklenburg-Schwerin, Sachsen-Weimar, Mecklenburg-Strelitz, Oldenburg, Braunschweig, Sachsen-Meiningen, Sachsen-Altenburg, Sachsen-Koburg-Gotha, Anhalt, Schwarzburg-Rudolstadt, Schwarzburg-Sondershausen, Waldeck, Reuss älterer Linie, Reuss jüngerer Linie, Schaumburg-Lippe, Lippe, Lübeck, Bremen und Hamburg.

I. Art. 1 gibt den räumlichen Umfang des Bundes an. Die Verfassung bedient sich hier wie noch an anderer Stelle (Art. 33) des Ausdruckes Gebiet. Dieser Ausdruck hat aber nicht die Bedeutung, dass dem Bunde eine Landeshoheit, eine Souveränetät innerhalb der in Art. 1 umschriebenen Grenzen zustünde, wie dies auch der Reichskanzler im Reichstage 1871 I. Session (Sten. Ber. S. 95) ausdrücklich aussprach. Es will das Wort Bundesgebiet nichts anderes bezeichnen, als die räumliche Begrenzung, innerhalb welcher die verbündeten Staaten die Souveränetätsrechte, hinsichtlich derer sie den Bund geschlossen haben, gemeinsam ausüben. In so fern verschwinden dann allerdings für den praktischen Blick die Grenzpfähle zwischen den einzelnen Staaten, in so fern sagt allerdings Art. 33 ganz richtig: „Deutschland bildet ein Zoll- und Handelsgebiet, umgeben von gemeinschaftlicher Zollgrenze"; ein Satz, der übrigens schon vor der Reichsverfassung richtig war. Aber vom rechtlichen Standpunkte aus bestehen die Staatsgrenzen in aller und jeder Hinsicht nach wie vor fort. Wohl äussert die Bundesgewalt unmittelbare Wirkungen auf Land und Landesangehörige: aber sie äussert diese Wirkungen in jedem Staate kraft des vom Souveräne abgeleiteten Rechtes, nicht kraft eigenen Rechtes, sie äussert sie als Gewalt *dieses* Staates. Diese Auffassung ist die aus dem Wesen des Staatenbundes mit zwingender Nothwendigkeit sich ergebende.

Eine ziemlich müssige Erörterung entspann sich in der Reichstagssitzung vom 1. April 1871 in Folge des Antrags, statt „Bundesge-

biet" „Reichsgebiet" zu setzen. Deutschland heisst ein Reich, ist aber keines, sondern ein Bund, und es war daher ein ganz richtiges Gefühl, hier die Titulatur vor dem wahren Wesen der Sache zurücktreten zu lassen, und „bei Bezeichnung des Gesammtgebietes den Begriff des Bundesverhältnisses in den Vordergrund zu stellen."

II. Art. 1 sagt: Das Bundesgebiet besteht aus den Staaten Preussen u. s. w.; er umschreibt nicht geographisch die Reichsgrenzen. Es frägt sich nun, in wie fern Gebietsveränderungen der einzelnen Staaten von dem Artikel getroffen werden. Dem Wortlaute nach bilden die Staaten als solche das Gebiet. Das heisst aber wohl nicht, dass sie befugt sind, Gebietstheile an auswärtige Mächte abzutreten. Denn indem die Staaten mit einem gewissen Gebiete in den Bund traten, haben sie auch die Verpflichtung übernommen, dieses Gebiet dem Bunde nicht mehr zu entziehen, seine Machtsphäre nicht einzuschränken. Dies liegt nicht im Wortlaut des Artikels; aber in der Natur des Vertrags. Demnach bedarf jede Gebietsabtretung eines Einzelstaats, die zugleich eine Beschränkung des Bundesgebietes enthält, also jede Abtretung an einen auswärtigen Staat der verfassungsmässigen Zustimmung des Bundes unbedingt. Andrerseits wird das Reich, beziehungsweise der Kaiser im Namen desselben, nicht mit Berufung auf Art. 11 Abs. 1 der Verfassung in einem Friedensschlusse Gebietstheile eines Bundesstaats ohne dessen Zustimmung abtreten können. Denn das Recht der völkerrechtlichen Vertretung der Einzelstaaten durch den Bund reicht über die Grenzen der Bundeszuständigkeit nicht hinaus. Und wie der Kaiser bei Verträgen über Gegenstände der Reichsgesetzgebung zum Abschlusse die Zustimmung des Bundesrathes bedarf, zur Giltigkeit der Verträge aber die Genehmigung des Reichstages: so bedarf bei Verträgen, die zugleich in die Landesgesetzgebung eingreifen, wie es bei Gebietsabtretungen der Fall ist, der Bund die Zustimmung des betheiligten Souveränes und dieser seinerseits die Genehmigung der Kammern. Es ist dies schon desshalb zweifellos, weil zur Veräusserung von Staatsgebiet nur der befugt ist, welcher die Staatshoheit hat, der Bund aber eine Landeshoheit überhaupt nicht besitzt (vergl. die oben erwähnte Aeusserung des Reichskanzlers I. Session des Reichstags 1871. Sten. Ber. S. 95 Spalte 1). Hievon besteht nur da eine Ausnahme, wo die Bundesgenossen als solche gemeinsame Träger der Souveränetät sind, im Reichslande. Zulässig ist, auch ohne Zustimmung des Bundes, die Abtretung von Gebietstheilen an einen Bundesgenossen, weil die Verfassung ein Verbot nicht ausspricht und das Gebiet der Einzelstaaten nicht ein für allemal feststellt.

Eine abweichende Ansicht (Meyer, Grundzüge des nordd. Bundesrechts S. 47; Martitz, S. 10) führt zu ihrer Begründung die Vertragsnatur des Bundesverhältnisses an. Nun ist es zwar entschieden falsch, wenn Rönne behauptet, diese Vertragsnatur sei „dahin modificirt worden, dass der Bund als ein neues selbstständiges Bundesstaatsverhältniss besteht", da man sich bei einer modificirten Vertragsnatur gar nichts denken kann; aber wahr ist, dass sich aus dem Vertragsverhältniss die gegnerische Folgerung nicht ergibt. Der zu Grunde liegende Gedanke ist offenbar der, dass keiner der vertragschliessenden Theile sein Gebiet solle vermindern dürfen, weil die Bundesgenossen verlangen können, dass er so, wie er in den Bund trat, auch verbleibe. Allein entscheidend dürfte wohl Mangels positiver Bestimmung die Frage sein, ob der Bund ein Interesse an der Veränderung hat oder nicht; und ein Interesse hat er offenbar dann nicht, wenn ein Gebietstheil von einem Bundesgenossen an den andern übergeht.

Es ist übrigens selbstverständlich, dass die hier gemachten Bemerkungen nicht den Fall treffen, wo es sich um Abtretung des ganzen Staatsgebietes handelt. Denn hier liegt zugleich das Ausscheiden eines Souveräns aus dem Bunde vor, das, wie oben bemerkt wurde, der Zustimmung sämmtlicher Verbündeten bedarf, während die Abtretung eines Gebietstheils an einen auswärtigen Staat nur als Verfassungsänderung nach Art. 78 zu behandeln ist.

III. Es frägt sich weiter, welche rechtliche Wirkung Gebietserwerbungen äussern. Es können solche stattfinden durch einen Bundesstaat oder durch das Reich. Was den ersten Fall betrifft, so behauptet G. Meyer (S. 68): „Eine Erweiterung des Gebietes der einzelnen Staaten, darf künftighin nicht mehr durch einen selbstständigen Akt der betreffenden Staatsgewalt, sondern nur unter Zustimmung der Reichsgewalt . . . erfolgen. Denn eine selbstständige Erweiterung der einzelnen Staaten würde entweder die Folge haben, dass die neu erworbenen Theile des Gebietes ausserhalb des Reichsverbandes ständen, was mit den Bestimmungen der Reichsverfassung unvereinbar wäre, da nach dieser die Staaten mit ihrem ganzen Gebiete dem Reiche angehören, oder die Folge, dass der einzelne Staat ohne Mitwirkung der Reichsgewalt das Gebiet des Reichs verändern könnte, was selbstverständlich ebenfalls als unzulässig erscheinen muss." Letzteres ist zuzugeben; aber nirgends steht geschrieben, dass Gebietserwerbungen der Einzelstaaten verboten seien. Es kann sich überhaupt nur fragen, ob die neue Erwerbung so-

fort zum Reichsgebiete gehöre. Eine wörtliche Auslegung des Art. 1 würde zu diesem Ergebnisse führen, da derselbe von „Staaten" spricht, die neue Erwerbung aber hier als Staatsbestandtheil angenommen wird. Ob aber diese Auslegung der Absicht der vertragschliessenden Theile entspricht, möchte zu bezweifeln sein. Man kann sehr wohl behaupten, dass man bei Abfassung des Artikels den augenblicklichen Umfang der Staaten gemeint habe. Ist diese Ansicht richtig, dann bedarf die Aufnahme des neuen Gebietstheils in das Bundesgebiet eines Gesetzes nach Art. 78. Uebereinstimmend Hiersemenzel (S. 4.)

Zweifelloser gestaltet sich die Sache, wenn es sich um eine Gebietserwerbung durch das Reich handelt. Diese enthält jedenfalls eine Aenderung des Art. 1 und bedarf daher der gesetzlichen Genehmigung nach Art. 78. In dieser Weise ist denn auch Art. 1 bereits abgeändert worden durch das Gesetz, betr. die Vereinigung von Elsass und Lothringen mit dem Deutschen Reiche, vom 9. Juni 1871. Es gehört hieher dessen erster Paragraph, welcher lautet:

„Die von Frankreich durch den Art. 1 des Präliminarfriedens vom 26. Februar 1871 abgetretenen Gebiete Elsass und Lothringen werden, in der durch den Art. 1 des Friedensvertrages vom 10. Mai 1871 und den dritten Zusatzartikel zu diesem Vertrage festgestellten Begrenzung, mit dem Deutschen Reiche für immer vereinigt."

Die erste Frage, die sich hier erhebt ist die, in welchem öffentlichrechtlichen Verhältnisse Elsass-Lothringen stehe. Die Motive zum angeführten Gesetze unter Ziff. I bezeichnen es als „unmittelbares Reichsland," indem sie sagen, dass das von Frankreich abgetretene Gebiet nicht bestimmt sei, „einen mit eigener Staatshoheit bekleideten selbstständigen Bundesstaat zu bilden." Es ist nun interessant zu sehen, wie der Eine falsche Begriff des Bundesstaates eine ganze Fülle von Verwirrung über die Reichstagsverhandlungen ausgegossen hat. Was eigentlich Elsass-Lothringen sei, wusste Niemand zu sagen. Während es einerseits keinen eigenen Staat bilden sollte, sollte es andererseits auch nicht Provinz irgend eines Staates sein, sondern dem Reich unmittelbar zustehn. Von zwei Dingen ist aber nur Eines möglich: entweder ist Elsass-Lothringen ein Staat oder es ist Theil eines Staates. Da es nach dem angeführten Reichsgesetze mit dem Deutschen Reich vereinigt wird, das letztere aber ein Bund, eine Verbindung von Staaten ist, so muss das Reichsland, wenn es zum Bunde als solchem gehören soll, nothwendig ein Staat sein. Gesetz und Motive sprechen von 'einer Staatsgewalt in Elsass und Lothringen. Eine Staatsgewalt setzt aber das

Vorhandensein eines Staates voraus. Der Begriff des Staates — die durch Einen höchsten Willen vereinigte Gesammtheit der Menschen eines Landes — trifft für das Reichsland vollkommen zu. Man wird die Frage aufwerfen, wer nun also der Souverän von Elsass und Lothringen sei? Die Antwort lautet: Souveräne von Elsass und Lothringen sind die verbündeten Souveräne Deutschlands; denn ihnen wurde von dem bisherigen Inhaber der Staatshoheit die Souveränetät abgetreten. Uebereinstimmend G. Meyer, S. 49. Die Art der Ausübung der Souveränetät regelt das Reichsgesetz.

Zur Erkenntniss dieses staatsrechtlichen Verhältnisses ist es im Reichstage nicht gekommen. Natürlich, wenn man wie Lasker (Hirth's Annalen IV, 904) von einer Staatsgewalt des Kaisers im Reiche sprach, und dann gar den Kaiser als solchen sich als den Herrscher, als den Träger der Landeshoheit im Reichslande dachte, konnte man nicht zu richtigen Ergebnissen gelangen. Der Reichstag kam dabei mit sich selbst in Widerspruch, wenn er in das Gesetz die Bestimmung aufnahm, es solle Art. 3 der Reichsverfassung sofort im Reichslande Geltung haben. Denn da dieser Artikel ein an die Staatsangehörigkeit geknüpftes Reichsindigenat verleiht, hätte man nothwendiger Weise den Elsass-Lothringern gar nichts gegeben, wenn man ihrem Lande die Eigenschaft eines Staates abspricht.

Der Anschluss von Elsass und Lothringen an Deutschland enthält nur eine Abänderung des Art. 1, nicht auch des Eingangs der Reichsverfassung. Demnach genügte ein Reichsgesetz in den Formen des Art. 78.

IV. Der vorliegende Artikel gab im verfassunggebenden Reichstage des norddeutschen Bundes den Vertretern der nichtdeutschen Völkerschaften des Reiches, der Polen und Dänen, Gelegenheit ihren besonderen Standpunkt zu betonen, indem sie für ihre Stammesgenossen eine Stellung ausserhalb des Bundes beanspruchten. (Sten. Ber. S. 206 ff.) Rechtliche Begründung haben diese Wünsche nicht die mindeste, wenn gleich die Antragsteller im Reichstage sich auf Art. 1 der Wiener Schlussakte vom 9. Juni 1815, beziehungsweise Art. 5 des Prager Friedenstractats vom 23. August 1866 beriefen Beide völkerrechtliche Verträge geben keinenfalls den Einwohnern der in Rede stehenden Bezirke irgend einen Anspruch. Vergl. die Aeusserungen des Grafen Bismarck im verfassunggebenden Reichstage (Sten. Ber. S. 219).

Dagegen ist für das Bundesrecht die Frage von Bedeutung, wie eine etwaige Abtretung der nordschleswig'schen Bezirke zu der Be-

stimmung des Art. 1 der Reichsverfassung sich erhalte. Rönne (S. 40) sagt, für den Fall der Abtretung dieser nordschleswig'schen Landestheile sei eine Ausnahme von der Regel anzunehmen, wonach die Vereinigung von Reichsgebiet mit einem auswärtigen Staate eine Verfassungsänderung erheischt, weil diese Ausscheidung in der Reichsverfassung stillschweigend vorbehalten sei. Es kann aber diese Schlussfolgerung nicht als richtig zugegeben werden. Gerade die Aeusserung des Grafen Bismarck im verfassunggebenden Reichstag (Sten. Ber. S. 219), die Rönne anführt, spricht in ihrem ersten Theile klar aus, was hier entscheidend ist. Der Behauptung des Abgeordneten Kryger gegenüber, dass die Bundesgrenze gegen Dänemark nicht feststehe, erklärt der Minister: „Wenn die Verfassung so angenommen wird, wie sie gegenwärtig liegt, so wird damit zur Grenze des Gebietes des norddeutschen Bundes bis auf weiteres diejenige Grenze, die im Wiener Frieden zwischen Dänemark auf der einen, und Preussen und Oesterreich auf der andern Seite stipulirt worden ist.“ Gehören also jene Bezirke, die nicht einmal bestimmt umschrieben sind, zum Bundesgebiete, so ist es eine Abänderung des Art. 1, wenn sie aufhören sollen, zum Bundesgebiete zu gehören. Dann aber sind auch die Vorschriften über Verfassungsänderung zu beobachten, da die Verfassung, deren Wortlaut allein massgebend ist, keine Ausnahmebestimmung für diesen Fall enthält.

Die Bundesgenossen haben allerdings den Inhalt des Prager Friedens als rechtsbeständig anerkannt; allein in so fern die Ausführung der Bestimmungen des Vertrages in das Verfassungsrecht eingreift, sind auch die durch letzteres vorgeschriebenen Formen massgebend. Graf Bismarck's gegentheilige Aeusserung lautet übrigens nicht entschieden, sondern sehr bedingt, indem er sagt: „man könnte .. sogar einwenden, dass die Bundesgenossen im Voraus auf einen Widerspruch verzichtet haben.“

Mit uns einverstanden scheint Hermann Schulze (Krisis des deutschen Staatsrechts, Leipzig 1867. S. 77), indem er die etwaige Abtretung des nördlichen Distriktes von Schleswig als „Cession preussischen und norddeutschen Gebiets“ bezeichnet.

Ein Redner im verfassunggebenden Reichstage, (Sten. Ber. S. 220) Francke, wies darauf hin, dass bezüglich der Abtretung Nordschleswigs auch Art. 2 der preussischen Verfassung massgebend sei, welcher lautet: „Die Grenzen des Staatsgebietes können nur durch Gesetz verändert werden.“ Man gab dies allgemein als richtig zu Der Fall liegt aber für den Bund gleich wie für Preussen. Die Bundesverfassung fordert

durch ihren Art. 78 ganz Aehnliches wie die preussische Verfassung, nur dass sie noch erschwerende Bedingungen für das Zustandekommen des Gesetzes verlangt. So wenig man gegenüber der ständischen Genehmigung des Anschlusses von Schleswig-Holstein an Preussen folgern darf: Die Bezirke sind mit der Bedingung des Art. 5 des Prager Friedens übernommen worden, also hat der Landtag diese Abtretung im Voraus gut geheissen; ebenso wenig darf man, Angesichts der Art. 1 und 78 der Reichsverfassung, den Bundesgenossen oder gar dem Reichstage gegenüber diese Folgerung ziehen. Ein hieher gehöriger Verbesserungsantrag der Abgeordneten Kryger und Ahlmann wurde im verfassunggebenden Reichstage (Sten. Ber. S. 231) abgelehnt.

V. Eine eigenthümliche Stellung unter den Bundesstaaten nimmt Lauenburg ein. Sein Herzog ist der König von Preussen, der das Land in Folge des Gasteiner Vertrags vom 14. August 1865 ausschliesslich erwarb, nachdem er seit dem Wiener Frieden vom 30. Oktober 1864 die Souveränetät gemeinsam mit dem Kaiser von Oesterreich besessen hatte. Obschon nun Lauenburg ein selbständiger Staat ist, wird doch, wie weiter unten ersichtlich ist, eine besondere Stimme im Bundesrath durch seinen Herzog nicht geführt, dagegen hat es seinen eigenen Abgeordneten im Reichstage.

Das Nähere der Frage gehört der preussischen Verfassungsgeschichte an. (Vergl. Thudichum S. 60, Rönne S. 33 Anm. 1.)

VI. Vergleichen wir den Gebietsumfang des Deutschen Reiches mit dem des alten deutschen Bundes, so erscheint derselbe verringert um Deutsch-Oesterreich, Liechtenstein und Luxemburg-Limburg; vermehrt um Ostpreussen, Westpreussen und Posen, Schleswig und Elsass-Lothringen.

II. Reichsgesetzgebung.

Artikel 2.

Innerhalb dieses Bundesgebietes übt das Reich das Recht der Gesetzgebung nach Massgabe des Inhalts dieser Verfassung und mit der Wirkung aus, dass die Reichsge-

setze den Landesgesetzen vorgehen. Die Reichsgesetze erhalten ihre verbindliche Kraft durch ihre Verkündigung von Reichswegen, welche vermittelst eines Reichsgesetzblattes geschieht. Sofern nicht in dem publizirten Gesetze ein anderer Anfangstermin seiner verbindlichen Kraft bestimmt ist, beginnt die letztere mit dem vierzehnten Tage nach dem Ablauf desjenigen Tages, an welchem das betreffende Stück des Reichsgesetzblattes in Berlin ausgegeben worden ist.

I. Wir haben schon oben, in den Bemerkungen zum Eingange der Verfassung Anlass genommen, die grundsätzliche Anschauung darzulegen, welche wir über die rechtliche Natur der Gesetzgebungsgewalt des Reiches haben. Unter die Hoheitsrechte, zu deren gemeinsamer Ausübung die verbündeten Souveräne sich vereinigten, gehört auch eine Anzahl von Gesetzgebungsrechten, nicht das Gesetzgebungsrecht im Ganzen. Das Reich hat nicht das Gesetzgebungsrecht, sondern,, wie Art. 2 besagt, übt es aus, und zwar nach Massgabe des Inhaltes der Verfassung. Das Reich übt innerhalb jedes Staates das Landesgesetzgebungsrecht aus; das Reichsgesetz ist Bestandtheil des Landesrechts.

Es ist also das Reich, wie nicht im Besitze einer Staatshoheit überhaupt, so insbesondere nicht im Besitze der Gesetzgebungshoheit. Schulze (Krisis S. 78) bemerkt freilich zu diesem Artikel: „Hierin ist das bundesstaatliche Princip in seiner ganzen einschneidenden Schärfe ausgesprochen."

Die Ausübung von Gesetzgebungsrechten steht dem Reiche theils ausschliesslich, d. h. in der Art zu, dass die Bundesstaaten sich der eigenen Ausübung gänzlich begeben haben, theils steht es ihm neben den Bundesstaaten zu.

Die Fälle der ersten Gattung, deren nähere Besprechung den Bemerkungen zu den einschlägigen Artikeln vorbehalten bleibt, sind folgende:

1. Das Reich übt ausschliesslich aus das Recht der Gesetzgebung über die Kriegsmarine (kaiserliche Marine) nach Art. 4 Ziff. 14 und Art. 53.

2. Ebenso unterliegt der Reichsgesetzgebung ausschliesslich das Reichsfinanzwesen (Art. 69), sowie
3. das Zollwesen nach Art. 33 und
4. die Besteuerung der im gleichen Artikel genannten Gegenstände mit der räumlichen Beschränkung nach Abs. 2 des Artikels;
5. das Consulatwesen nach Art. 56;
6. das Eisenbahnwesen, sowie die Herstellung von Land- und Wasserstrassen innerhalb der durch Art. 4 Ziff. 8 und Art. 41 Abs. 1 gezogenen sachlichen Grenzen;
7. das Post- und Telegraphenwesen innerhalb der sachlichen Grenzen, die für das übrige Reich durch Art. 48 Abs. 2 der Verfassung, für Bayern durch Art. III. §. 4 Abs. 2 des bayerischen Vertrages, für Württemberg durch Art. 2 Nr. 4 des württembergischen Vertrags gezogen sind.

II. Während in den eben angeführten Fällen Landesgesetze überhaupt und abgesehen von dem Dasein von Reichsgesetzen unverbindlich sind, gilt für die übrigen Gebiete der Reichsgesetzgebung der Grundsatz: Reichsrecht bricht Landrecht.

Der Artikel spricht blos von Landesgesetz; es ist aber, wie Riedel (die Reichsverfassungsurkunde etc. Nördlingen 1871 S. 82) richtig bemerkt, auch das Landesgewohnheitsrecht mitzuverstehen. Dass eine Landesverordnung dem Reichsgesetz nicht widersprechen darf, versteht sich schon nach dem Landesstaatsrecht und brauchte darum nicht gesagt zu werden. Ebenso werden die zwischen den Bundesstaaten abgeschlossenen Verträge, in so weit deren Bestimmungen in das der Reichsgesetzgebung angehörende Gebiet eingreifen, von selbst durch die Reichsgesetze aufgehoben.

Aus dem allgemeinen Grundsatze des Artikels 2 folgt:

1. Das unbehinderte Gesetzgebungsrecht des einzelnen Bundesstaats besteht so lang, als die Reichsgesetzgebung nicht thätig wird. Dies ist anerkannt im Schlussprotokoll zum Vertrage mit Bayern Ziff. VI:

   „Als unbestritten wurde von dem k. preuss. Bevollmächtigten zugegeben, dass selbst bezüglich der der Bundes-Legislative zugewiesenen Gegenstände, die in den einzelnen Staaten geltenden Gesetze und Verordnungen in so lange in Kraft bleiben, und auf dem bisherigen Wege der Einzelngesetzgebung abgeändert werden können, bis eine bindende Norm vom Bunde ausgegangen ist.“

2. Durch Erlass eines Reichsgesetzes tritt das Landesrecht insoweit ausser Kraft, als das Reichsgesetz entweder selbst Bestimmungen trifft oder landesrechtliche Bestimmungen ausschliesst. So heisst es z. B. in §. 2 des Einführungsgesetzes zum R.St.G.B.: „Mit diesem Tage (1. Januar 1872) tritt das Reichs- und Landesstrafrecht, insoweit dasselbe Materien betrifft, welche Gegenstand des Strafgesetzbuches für das Deutsche Reich sind, ausser Kraft.“ Vgl. auch §. 5 a. a. O: „In landesgesetzlichen Vorschriften über Materien, welche nicht Gegenstand des Strafgesetzbuches für das Deutsche Reich sind, darf nur Gefängniss bis zu 2 Jahren u. s. w. angedroht werden.“ (Schwarze's Commentar 2. Aufl. S. 37 ff. und S. 44.)

   Die Ausschliessung landesrechtlicher Bestimmungen braucht übrigens keine ausdrückliche zu sein. Ueberall da, wo die Gesetzgebung des Reiches die erschöpfende Regelung einer Rechtsmaterie oder eines Rechtsinstituts vorgenommen hat, wird als gesetzgeberische Absicht anzunehmen sein, dass nicht blos die abändernde, sondern auch die ergänzende Thätigkeit der Landesgesetzgebung unstatthaft sein solle.

   Das Landesrecht tritt ausser Kraft ipso iure d. h. auch ohne einen ausdrücklich aufhebenden Gesetzgebungsakt.

   Das Landesrecht tritt ausser Kraft materiell und formell d. h. nicht blos soweit es dem Reichsgesetze zuwider läuft, sondern auch soweit es mit ihm übereinstimmt.

   In dem nicht von der Reichsgesetzgebung erfassten Bereiche bleibt das Landesrecht in Geltung.

3. Das Reichsgesetz kann durch die Landesgesetzgebung nicht abgeändert werden. Es gilt also hier nicht der Satz: lex posterior derogat priori. Was bezüglich der Reichsgesetze gesagt ist, muss auch in Ansehung der Reichsverordnungen behauptet werden, da diese ihre verbindende Kraft vom Reichsgesetze herschreiben, gleichsam nur Entfaltungen desselben sind.

III. Keine Bestimmung trifft die Reichsverfassung über die Frage, wer zu entscheiden habe, ob und in wie weit ein Landesgesetz durch die Reichsgesetzgebung aufgehoben erscheine. Es wird anzunehmen sein, dass in der Regel, wo es sich um völlige Aufhebung eines Landesgesetzes handelt, die Sache zweifellos liegt, und dass da, wo es sich um theilweise Aufhebung eines Landesgesetzes handelt, etwaigen Bedenken durch eine neue Fassung des Gesetzes abgeholfen werden wird.

Sollte dies aber nicht der Fall sein, so wird der Richter oder die Verwaltungsbehörde nach eigenem Ermessen zu entscheiden haben. Dasselbe gilt dann, wenn es sich um Zweifel über die Auslegung oder über die Verfassungsmässigkeit von Reichsgesetzen handelt. Es kann nicht als richtig anerkannt werden, wenn Thudichum (S. 97) behauptet: „Zweifel und Anfechtungen dieser Art, mögen sie von der gesetzgebenden Gewalt oder der Regierungsgewalt oder den Gerichten der einzelnen Staaten erhoben worden sein, werden ohne Unterschied der Fälle durch den Bundesrath entschieden." Er führt dafür einen eigenthümlichen Grund an, die Bestimmung nemlich des Art. 19 der Reichsverfassung über die Bundesexecution. „Denn indem der Bundesrath berufen ist, gegen Bundesglieder wegen Nichterfüllung ihrer verfassungsmässigen Bundespflichten Zwangsvollstreckung zu beschliessen, so muss er auch zuvor über den Umfang dieser Bundespflichten erkennen dürfen." Selbst wenn man diesen Satz zugibt, beweist er nichts. Im Art. 19 handelt es sich um die Erfüllung von Vertragspflichten durch Bundesglieder: die Execution soll die betreffende Regierung nöthigen, sich der Ansicht des Bundesrathes zu fügen. Die Entscheidung des Bundesrathes ist blos eine Entscheidung gegenüber dem Bundesstaate. Der Bundesrath kann keine authentische Gesetzesinterpretation erlassen und ebenso wenig ist er oberster Bundesgerichtshof. Was Art. 19 erzielen will, ist, dass die Regierung des betreffenden Bundesstaates bestimmte Massregeln ergreife, ihren Behörden bestimmte Befehle ertheile, und der Bund will sie nöthigen es zu thun, weil er selbst dazu nicht befugt ist, weil er in die Landesregierung nicht eingreifen darf. Damit ist aber nicht gesagt, dass der einzelne Bundesstaat sich einem verfassungswidrigen Ansinnen des Bundes zu fügen braucht. Die einfachste Lösung eines solchen Zwiespaltes der Meinung wird sein, eine Auslegung der streitigen Verfassungsbestimmung durch Verfassungsänderungsgesetz zu bewirken.

Handelt es sich um gerichtliche Entscheidungen, so passt Art. 19 noch viel weniger hieher: denn diese sind dem Einflusse der Staatsregierung wie des Bundes überhaupt entzogen. Um Ansichten des Bundesrathes für die Gerichte verbindlich zu machen, gibt es keinen anderen verfassungsmässigen Weg als den der Gesetzgebung.

Wir nehmen also hier, im Gegensatze zu Thudichum, einen sehr bedeutenden „Unterschied der Fälle" an. Hiersemenzel (S. 8) stimmt mit Thudichum überein, weil „die Competenz der höchsten Instanz nur von Letzterer selber, nicht von untergeordneten Instanzen

geprüft werden kann.“ Dagegen ist zu sagen, dass der Bund keine „Instanz“ über den souveränen Staaten ist. Rönne (S. 31) folgert, dass die Reichsgewalt allein die Entscheidung über die Verfassungsmässigkeit von Reichsgesetzen habe, einfach aus der „staatsrechtlichen Stellung der Reichsgewalt.“ Er musste aber dann folgerichtig für diese letztere auch die Entscheidung darüber in Anspruch nehmen, ob ein Landesgesetz reichsverfassungsmässig sei. —

Die Auffassung, welche wir hier bezüglich der Gesetze vertreten, müssen wir auch bei den Reichsverordnungen festhalten. Wir haben eines interessanten hieher gehörigen Falles Erwähnung zu thun. Auf Grund des Art. 61 der norddeutschen Verfassung hatte das Präsidium unterm 22. December 1868 eine Verordnung erlassen, deren Verfassungsmässigkeit starkem Zweifel unterlag. Es handelte sich um die Einführung der preuss. Normen über die Heranziehung des Militärs zu Gemeindeauflagen. Die hessische Kammer der Abgeordneten beschloss am 26. Mai 1869: „an die Regierung das Ersuchen zu richten, auf die Zurücknahme dieser Verordnung des Bundespräsidiums hinzuwirken, die Behörden zur vorerstigen Nichtbefolgung anzuweisen und das Kriegsministerium davon in Kenntniss zu setzen.“ Die hessische Regierung ertheilte diese Anweisung in der That und handelte damit in ihrem vollen Rechte. (Vergl. Thudichum S. 379—382). Zweifellos hatten die Verwaltungsbehörden Gehorsam zu leisten, da sie diesen nur ihrer Staatsregierung schulden, während nur die Bundesbehörden dem Bundeskanzler unterstellt sind.

IV. Durch den zweiten Satz unseres Artikels ist eine gemeinsame Verkündigung der Reichsgesetze von Reichswegen angeordnet. Die innere Natur der Gesetze wird durch diese Formvereinfachung nicht geändert, es wäre gerade so gut denkbar, dass man die Verkündigung den einzelnen Staaten überlassen hätte. Allein es hat diese Form sehr erhebliche thatsächliche Vortheile: sie sichert nemlich die strenge Einhaltung der vertragsmässigen Verbindlichkeit durch die Verbündeten und — was für die Rechtseinheit von höchstem Werthe ist — sie sichert das gleichzeitige Wirksamwerden der Gesetze.

Die Verkündigung geschieht „von Reichswegen,“ weshalb in der Eingangsformel der Reichsgesetze die Worte: „im Namen des Reichs“ stehen.

Das für die Veröffentlichungen des Reiches bestimmte Reichsgesetzblatt ist eine Fortsetzung des durch Präsidialverordnung vom 26. Juli 1867 begründeten Bundesgesetzblattes des Norddeutschen Bundes, das

von Nr. 4 des Jahrgangs 1871 an Bundes-Gesetzblatt des Deutschen Bundes hiess, von Nr. 19 ab seine jetzige Bezeichnung annahm. Die Ausgabe erfolgt zu Berlin im Reichs-Kanzleramte.

V. Die Verfassung stellt hinsichtlich des Anfangstermins für die verbindliche Kraft der Reichsgesetze eine allgemeine Regel auf. Es soll nemlich, wenn im einzelnen Falle keine andere Bestimmung getroffen ist, die Wirksamkeit der Gesetze beginnen mit dem vierzehnten Tage nach dem Ablaufe desjenigen Tages, an welchem das betreffende Stück des Reichsgesetzblattes in Berlin ausgegeben wird.

Eine ergänzende Bestimmung für die Consularjurisdictionsbezirke trifft das Bundesgesetz betr. die Organisation der Bundesconsulate vom 8. November 1867, §. 24: „Neue Bundesgesetze erlangen in den Konsular-Jurisdiktionsbezirken nach Ablauf von sechs Monaten von dem Tage gerechnet, an welchem dieselben durch das Bundesgesetzblatt verkündet worden sind, verbindliche Kraft.“

Diese Bestimmung ist so zu verstehen, dass 6 Monate von dem Tage an zu rechnen sind, welcher auf den Tag der Ausgabe der betreffenden Nummer in Berlin folgt. Dies ergibt schon der Wortlaut; denn als verkündigt gilt ein Gesetz am Tage, der als Ausgabetag im Reichsgesetzblatt angeführt ist. Die von Thudichum (S. 96) gegebene Auslegung, die er selbst wieder (bei Holtzendorff, Jahrb. I. S. 18) zurückgenommen hat, ist ganz sicher falsch. Er sagt: „Als dieser Tag (der Verkündigung) ist der 14. Tag nach der Ausgabe des Blattes in Berlin anzusehen, da erst nach Ablauf dieser 14 Tage die Verkündigung als im ganzen Bundesgebiet erfolgt angesehen wird.“ Dies beruht auf einer Verwechslung der Verkündigung des Gesetzes mit dem Eintritte seiner Wirksamkeit. Wenn auch dieser gesetzlich ein späterer ist, verkündet ist das Gesetz um nichts weniger, sobald das Gesetzblatt im Bureau des Kanzlers oder wie jetzt die Schlussbemerkung lautet „im Reichskanzler-Amte“ ausgegeben ist. Es ist nicht abzusehen, welchen Act sich Thudichum noch als Verkündigungsakt denkt, wenn es nicht dieser sein soll? S. 93 sagt er: „Die Verkündigung geschieht vermittelst eines Bundesgesetzblattes d. h. durch Zustellung der in fortlaufenden Nummern gedruckten Gesetze und Verordnungen an alle Obrigkeiten im Bundesgebiet und an alle Bnndesbeamten im Ausland durch Vermittlung der Post, sowie durch Verkauf dieser Blätter an Jedermann.“ Damit wäre also die Verkündigung etwas rein persönliches, ein jedem einzelnen Individuum gegenüber erfolgender Act, eine Auffassung, die kaum auf Anerkennung wird rechnen dürfen! Die Hinausschiebung der

Wirkung des verkündeten Gesetzes hat den Zweck, die vorgängige allgemeine Kenntnissnahme zu ermöglichen: aber verkündet ist das Gesetz selbst dann, wenn es irgend wo nicht gekannt wird. Der Grund, den Thudichum für seine Meinungsänderung geltend macht — die Absicht des Gesetzgebers — wäre an und für sich nicht ausreichend, wenn der Gesetzgeber unzweideutig etwas Anderes gesagt und bestimmt hätte, als er vielleicht bestimmen wollte.

Ueber die Form der Verkündigung der Reichsgesetze siehe die Bemerkungen zu Art. 17.

VI. Einen andern Wortlaut des Artikels hatte im verfassunggebenden Reichstage der Abg. Zachariä beantragt (Sten. Ber. S. 243), in der Absicht, dadurch die Bundesstaatstheorie zum formellen Ausdruck zu bringen. Er schlug vor als Ueberschrift des Abschnittes „Bundesgewalt" zu setzen und als Art. 2 Folgendes einzufügen:

„Die Bundesgewalt wird durch die ihr in dieser Verfassung zugewiesenen Competenzen bestimmt und begrenzt. Die im Bunde begriffenen Staaten behalten ihre Selbständigkeit, soweit sie nicht durch diese Verfassung beschränkt ist; sie haben alle staatlichen Hoheiten und Rechte, soweit sie nicht der Bundesgewalt ausdrücklich übertragen sind."

Dieser Antrag, eine fast wörtliche Wiedergabe des Art. 1 §. 5 der deutschen Reichsverfassung vom 28. März 1849, wurde jedoch glücklicher Weise nicht angenommen. Er hätte, wie alle theoretischen Sätze in ähnlichen Fällen, sicher keinen praktischen Nutzen gebracht und nur die Wissenschaft in der Freiheit ihres Urtheils gehemmt. Ja, es wäre geradezu in die Verfassung etwas hineingetragen worden, was nicht hineingetragen werden wollte und sollte. Der Abg. Wagener (Sten. Ber. S. 240) bemerkte richtig, dass von einer Bundesgewalt in der Weise und in dem Sinne, wie es Zachariä's Verbesserungsvorschlag verlange, gar keine Rede sei. „Es liegt auch für die oberflächliche Auffassung auf der Hand, dass in dem Entwurfe eine von den contrahirenden Staaten gesonderte Bundesgewalt überhaupt noch nicht etablirt und anerkannt ist und, wie ich glaube, noch nicht hat anerkannt werden sollen und können." — Aehnlich dem Art. 2 in der Zachariä'schen Lesart lautet Art. 3 der schweizerischen Bundesverfassung: „Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränetät nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist, und üben als solche alle Rechte aus, welche nicht der Bundesgewalt übertragen sind.

Das Vorbild all dieser Sätze aber ist das 12. Amendment zur Constitution der Vereinigten Staaten: „The powers not delegated to the

United States by the constitution, nor prohibited by it to the states, are reserved to the states respectively or to the people.“

Während nun Zachariä einerseits in seinem Art. 2 durch Ergänzung des Wortes „ausdrücklich“ (expressly) den amerikanischen Streit abgeschnitten hätte, ob die Constitution „strictly“ zu erklären sei oder nicht, wo sie von der Bundesgewalt spricht (vergl. Story, Commentaries. Boston 1858 I p. 292 ff.), hätte er auf der andern Seite durch den Satz „behalten ihre Selbständigkeit, soweit“ die staatliche Souveränetät in Zweifel gebracht.

Artikel 3.

Für ganz Deutschland besteht ein gemeinsames Indigenat mit der Wirkung, dass der Angehörige (Unterthan, Staatsbürger) eines jeden Bundesstaates in jedem andern Bundesstaate als Inländer zu behandeln und demgemäss zum festen Wohnsitz, zum Gewerbebetriebe, zu öffentlichen Aemtern, zur Erwerbung von Grundstücken, zur Erlangung des Staatsbürgerrechts und zum Genusse aller sonstigen bürgerlichen Rechte unter denselben Voraussetzungen wie der Einheimische zuzulassen, auch in Betreff der Rechtsverfolgung und des Rechtsschutzes demselben gleich zu behandeln ist.

Kein Deutscher darf in der Ausübung dieser Befugniss durch die Obrigkeit seiner Heimath, oder durch die Obrigkeit eines andern Bundesstaates beschränkt werden.

Diejenigen Bestimmungen, welche die Armenversorgung und die Aufnahme in den lokalen Gemeindeverband betreffen, werden durch den im ersten Absatz ausgesprochenen Grundsatz nicht berührt.

Ebenso bleiben bis auf Weiteres die Verträge in Kraft, welche zwischen den einzelnen Bundesstaaten in Beziehung auf die Uebernahme von Auszuweisenden, die Verpflegung

erkrankter und die Beerdigung verstorbener Staatsangehörigen bestehen.

Hinsichtlich der Erfüllung der Militairpflicht im Verhältniss zu dem Heimathslande wird im Wege der Reichsgesetzgebung das Nöthige geordnet werden.

Dem Auslande gegenüber haben alle Deutschen gleichmässig Anspruch auf den Schutz des Reichs.

I. Den besonderen Erläuterungen zu diesem Artikel müssen wir eine allgemeine Erörterung vorausschicken, welche die rechtliche Natur der Beziehungen, die zwischen der Bundesgewalt und den Staatsangehörigen bestehen, zum Gegenstande hat. Wir haben oben schon angedeutet, dass der Unterschied zwischen einem Staatenbunde, der zu gemeinsamer Ausübung völkerrechtlicher Souveränetätsrechte und einem solchen, der zu gemeinsamer Ausübung staatsrechtlicher Souveränetätsrechte eingegangen ist, äusserlich am kennbarsten darin hervortritt, dass im letztern Falle zwischen der gemeinsamen Bundesgewalt und den Staatsangehörigen eine unmittelbare Berührung statt findet. Wird zum Beispiele die Militärhoheit gemeinsam ausgeübt, so wird der Bund dem einzelnen Staatsangehörigen in Bezug auf dessen Wehrpflicht befehlend gegenüber treten; wird die Justizhoheit für manche oder für alle Fälle gemeinsam ausgeübt, so wird der Staatsangehörige vom Bunde sein Recht empfangen. Gehen wir aber auf den Grund dieser Erscheinung zurück, fragen wir nach der Quelle dieser Beziehungen zwischen dem Einzelnen und dem Bunde, so wird uns als solche das Angehörigkeitsverhältniss zum Staate entgegen treten, also die Unterworfenheit des Einzelnen unter die Staatssouveränetät, nicht unter eine Bundessouveränetät. Es ist kein doppeltes Unterthanenverhältniss, das hier vorliegt, sondern das einfache gegenüber dem eigenen Staate. Indem der Einzelne der Bundesgewalt gehorcht, gehorcht er ihr als der von seinem Staate bestellten Gewalt, er gehorcht seiner eigenen Staatsgewalt. Und nicht minder haben alle seine Rechte ihren alleinigen Ursprung in seiner Staatsangehörigkeit. Durch Eingehung eines Staatenbundes der beschriebenen Art bringt also der Staat seine Angehörigen in kein neues Unterthanenverhältniss, wenn auch neue Rechte und Pflichten den Staatsgenossen erwachsen können. Es wird sich in Folge dessen die Sache so gestalten, dass das Staatsindigenat oder Bürgerrecht aller verbündeten

Staaten ein bestimmtes Maass gleichförmiger Rechte und Pflichten aufweist, entsprechend den gemeinsam ausgeübten Hoheitsrechten, und einen andern Theil besonderer Rechte und Pflichten. Aber dies sind und bleiben lediglich die zwei Theile Eines Rechtes, sie bilden nicht zwei verschiedene, getrennte Staatsbürgerrechte.

Von den Verhältnissen und Beziehungen zwischen Bundesgewalt und Staatsangehörigen sind aber wohl zu unterscheiden diejenigen Rechte, welche dem Angehörigen eines Bundesstaats kraft des Bundesverhältnisses seines Staates in den anderen Bundesstaaten zustehen. Diese Rechte können sehr weitgehende sein, wie z. B. die Constitution der Vereinigten Staaten bestimmt (art. IV. sect. 2 §. 1): „The citizens of each state shall be entitled to all privileges and immunities of citizens in the several states“ Solche Rechte stehen dem Staatsangehörigen zu auf Grund seines Indigenats, das Indigenat ist Voraussetzung derselben; aber sie sind keine Indigenatsrechte, geschweige dass sie selbst für sich ein Indigenat bildeten. Der beste Beweis dafür ist der Umstand, dass diese Rechte auch vorkommen können, ohne dass zwischen dem Staate, dem der Berechtigte angehört, und dem Staate, in welchem sie dem Berechtigten zustehen, ein Bundesverhältniss stattfindet.

Man wird dieser Darstellung nicht den Vorwurf machen können, dass sie auf einer gezwungenen oder künstlichen Auslegung beruhe, vielmehr trägt sie nur der Natur der Verhältnisse Rechnung.

Von einer andern Auffassung gehen wie begreiflich die Anhänger Bundesstaatstheorie aus. Da diese im Bunde und in den Einzelstaaten Staaten sehen, müssen sie folgerichtig ein doppeltes Indigenat annehmen, und nachdem sie ein solches auf Grund ihrer Theorie angenommen haben, benützen sie es nun wieder — zurückschliessend — zum Beweise der staatlichen Natur des Bundes. So lesen wir bei Mohl (Bundesstaatsrecht der Vereinigten Staaten S. 380 N. 1): „Eine Einrichtung, welche unwidersprechlich den Unterschied zwischen einem Staatenbunde und einem Bundesstaate beweist, ist das Bundesbürgerthum d. h. das unmittelbare Verhältniss des einzelnen Bewohners zum Bunde als Staat. Da der Bund aus zweierlei Staaten besteht, dem Bundesstaate und den einzelnen Bundesgliedern, so steht auch den Bewohnern ein zweifaches Bürgerrecht zu, das des speziellen Staats, welchen sie bewohnen, und dann das allgemeine Bürgerrecht des Bundes.“

Nun fassen aber jene Schriftsteller unter dem Begriffe des Bundesindigenats nicht nur jene Rechte und Pflichten zusammen, welche für den Staatsbürger gegenüber der Bundesgewalt bestehen, sondern

auch jene Rechte, welche der Besitz des Indigenates in Einem Bundesstaate in den andern Bundesstaaten verleiht, dabei nicht bedenkend, dass ja diese Rechte aus „dem unmittelbaren Verhältnisse des einzelnen Bewohners zum Bunde als Staat“ gar nicht erklärbar sind. Denn es sind ja dies ganz offenbar keine Rechte gegenüber dem „Gesammtstaate“, sondern solche gegenüber dem Einzelstaate. Will man trotz alledem den Namen Bundesindigenat — dessen man sich auch im Bundesrechte des alten deutschen Bundes hie und da bediente — retten, so muss man sich zum Bewusstsein bringen, dass es nur ein Bestandtheil, eine einzelne, bestimmte Seite des Landesindigenats ist, und man mag dann zwischen Bundesindigenat und Landesindigenat im engern Sinne unterscheiden.

Unsere Gedanken erkennt Rönne (S. 104) unwillkürlich an, wenn er über das Bundes- und Landesindigenat sagt: „Beide Rechte sind wie Ein Recht mit einander verbunden; sie werden von selbst gemeinsam erworben und verloren, und machen zwei Theile eines untheilbaren Ganzen aus.“

Diesen Satz unterschreiben wir vollkommen; das untheilbare Ganze ist eben das Landesindigenat in seiner weiteren, richtigen Bedeutung. Aus diesem Satze allein erklärt es sich, dass das sog. Bundesindigenat ohne Landesindigenat nicht gedacht werden kann. Gesetz über die Erwerbung und den Verlust der Staatsangehörigkeit vom 1. Juni 1870. §. 1. Die Bundesangehörigkeit wird durch die Staatsangehörigkeit erworben und erlischt mit deren Verlust. Schweiz. Bundesverfassung Art 42. Jeder Kantonsbürger ist Schweizerbürger.

Die deutsche Verfassung hat es vermieden ein auf dem Bundesindigenat beruhendes Bundesbürgerrecht ausdrücklich zu schaffen. Da aber der Begriff des Bürgerrechts ein ganz concreter ist, so würde bei dem Mangel einer gesetzlichen Begrenzung des Begriffes eine theoretische Ausführung desselben wenig Werth haben, wie wir denn als praktischen Inhalt höchstens das Reichstagswahlrecht zu nennen wüssten.

Aber auch das, was die Verfassung im Artikel 3 als Indigenatsrechte bezeichnet, fällt, wissenschaftlich betrachtet, nicht unter diesen Begriff. Es handelt sich hier vielmehr um die oben erwähnten Begünstigungen für die Staatsbürger eines Bundesstaats in den übrigen Bundesstaaten. Die Rechte und Pflichten, welche sich allenfalls unter dem Begriffe eines Bundesindigenats zusammenfassen liessen, sind:

1. das aktive und passive Reichstagswahlrecht;

2. das Recht auf den diplomatischen Schutz durch das Reich (Art. 3 Abs. 6 und Consulatsgesetz vom 8. November 1867, insbesondere §. 1 und 26);
3. das Petitionsrecht zum Reichstage (Art. 23);
4. das Recht der Beschwerde zum Bundesrathe wegen Justizverweigerung (Art. 77.);
5. das Recht bei erfüllten Vorbedingungen im Reichsdienste angestellt werden zu können (vergl. z. B. § 6 des Ges. betr. die Errichtung eines obersten Gerichtshofs in Handelssachen; §. 7 und 9 des Ges. betr. die Organisation der Bundesconsulate);
6. die Pflicht zum Kriegsdienste (Art. 57), wobei zu bemerken ist, dass jeder Deutsche in jedem Bundesstaate seiner Dienstpflicht zu genügen berechtigt ist;
7. die Steuerpflicht gegenüber dem Reiche (Art. 70);
8. die Pflicht bei gegebenen gesetzlichen Voraussetzungen in den Consulatjurisdictionsbezirken vor den Reichsconsuln Recht zu nehmen. (Consulatsgesetz vom 8. November 1867.)

II. Gehen wir nun zur Betrachtung des Artikels 3 über, so machen wir sofort die Bemerkung, dass, wie schon erwähnt, der verfassungsmässige Begriff des Bundesindigenates auch nicht einmal jenem uneigentlichen Wortsinne, in welchem allein wir den Namen Bundesindigenat für anwendbar erkannt haben, entspricht. Der Artikel könnte recht gut auch so lauten: „Der Angehörige eines jeden Bundesstaates ist in jedem andern Bundesstaate u. s. f." Dann würde man dies kaum anders aufgefasst haben, denn als eine wechselseitige Begünstigung, die vertragsmässig festgestellt und innerhalb der Einzelstaaten gesetzlich ist. Dieser richtige Gedanke spricht aus den entrüsteten Worten des Abg. Braun im verfassunggebenden Reichstage (Sten. Ber. S. 131): „Das ist kein deutsches Indigenat, das ist eine Vergünstigung, wie man sie durch völkerrechtliche internationale Verträge mit fremden Nationen stabilirt, aber von einem gemeinsamen Bürgerrecht ist das himmelweit entfernt." Ganz klar ausgesprochen liegt aber die von uns bekämpfte Auffassung in der Begriffsbestimmung des Indigenats, welche die Motive des Gesetzentwurfs über Erwerb und Verlust der Bundes- und Staatsangehörigkeit geben (Drucksachen des Reichstags 1870 I. Session S. 155), indem sie es bezeichnen als den Inbegriff der durch die Verfassung und Gesetzgebung des Bundes begründeten Beziehungen der Deutschen sowohl zum Bunde als auch zu den einzelnen Bundestaaten." Dabei ist aber diese Begriffsbestimmung doch nicht gleich mit der in der

Verfassung gegebenen, denn indem Art. 3 an das Wort Indigenat durch den Ausdruck „mit der Wirkung dass" anknüpft, bezeichnet er das dann Folgende als den erschöpfenden Inhalt des Indigenatsbegriffs. (Aehnlich der Abg. Scherer im verfassunggebenden Reichstage. Sten. Ber. S. 429.)

III. Nachdem die Verfassung den Satz ausgesprochen hat, dass für ganz Deutschland ein gemeinsames Indigenat bestehe, führt sie sofort — als dessen Wirkungen — die Rechte auf, welche dem Angehörigen jedes Bundesstaates in jedem andern Bundesstaate zustehn; Wirkungen, die wie wir oben sagten, aus dem Staatsindigenat zu erklären sind.

Der Hauptgrundsatz ist der, dass der Deutsche im Bundesgebiete auch ausserhalb seines Heimatstaats wie ein Inländer zu behandeln ist. Er wird demnach durch den blossen Aufenthalt im fremden Bundesstaate nicht Inländer, sondern ist zu behandeln als ob er ein solcher wäre.

Der blos theoretische Satz erhält sofort seinen praktischen Gehalt, indem das Gesetz mit „und demgemäss" die Aufzählung der daraus abgeleiteten Folgerungen anreiht. Die Frage, ob damit eine nur beispielsweise Aufführung oder ob eine erschöpfende Darlegung des Inhaltes jenes Grundsatzes gegeben werden wollte, dürfte wohl in letzterem Sinne zu beantworten sein. (Gross im Gerichtssaal XIX (1867) S. 337.) Abgesehen davon, dass der Artikel in seiner allgemeinen Fassung kaum eine Lücke wird empfinden lassen, kommt eine entgegengesetzte Meinung auch nicht zu andern praktischen Ergebnissen, da jedenfalls an eine unmittelbare Anwendung des Grundsatzes ohne eine denselben in concreto durchführende Bestimmung nicht zu denken wäre. Auch die nun folgenden, durch die Verfassung zugesicherten Rechte bedurften um praktische Bedeutung zu gewinnen grossen Theils der gesetzgebenden Thätigkeit des Bundes; nur ganz ausnahmsweise konnten sie sofort wirksam werden.

Es soll nach der Verfasssung der bundesangehörige Fremde gleich dem Einheimischen zugelassen werden:

1. zu festem Wohnsitz; und nach §. 1 des Gesetzes über die Freizügigkeit vom 1. November 1867 auch zum Aufenthalte;
2. zum Gewerbebetrieb, welcher näher geregelt ist durch das eben genannte Gesetz und die Gewerbeordnung vom 21. Juni 1869;
3. zu öffentlichen Aemtern, wobei dann der Erwerb eines solchen für den Nichteinheimischen die Naturalisation ipso iure bewirkt gemäss §. 9 des Gesetzes über Erwerbung und Verlust der Bun-

des- und Staatsangehörigkeit. Letztere Folge verknüpft sich nicht mit der Anstellung im Reichsdienste, auch wenn damit die Uebersiedelung in einen fremden Bundesstaat verbunden ist. Dies folgt aus §. 9 Abs. 2 (beweisend ist das Wort „Ausländers“) und §. 12 des angeführten Gesetzes. A. M. Riedel (S. 261). Zur Bemessung der Tragweite des Ausdruckes „öffentliche Aemter“ dient §. 9 a. a. O., wonach darunter Stellen im unmittelbaren und mittelbaren Staatsdienste, im Kirchen-, Schul- und Gemeindedienste zu begreifen sind. Jedoch dürfte hinsichtlich der Kirchendiener eine Beschränkung auf jene der anerkannten Religionsgenossenschaften anzunehmen sein.

Ueber die Natur des hier verliehenen Rechtes ist von Seiten des Bundescommissärs Hofmann im verfassunggebenden Reichstage bemerkt worden: (Sten. Ber. S. 244.)

„Da in keinem norddeutschen Staate der Inländer, auch wenn er die Bedingungen zu einem Staatsamt erfüllt und seine Fähigkeit dazu dargelegt hat, im einzelnen Falle ein Recht darauf hat, angestellt zu werden, so versteht es sich von selbst, dass durch diese Bestimmung im concreten Fall ein Recht auf ein Amt nicht verliehen werden soll. Die Bestimmung hat nur den Sinn, dass die Regierungen sich gegenseitig verpflichten, keinen Unterschied zu machen, also Keinen, der die Fähigkeit zu einem Staatsamte nachgewiesen, um deswillen nicht anzustellen, weil er einem andern norddeutschen Staate angehört.“

Dies ist demnach eine vorzugsweise moralische Verpflichtung, deren Einhaltung sich kaum mit Wirksamkeit beaufsichtigen lässt.

4. Jeder Deutsche ist im ganzen Bundesgebiete zum Erwerb von Grundbesitz zuzulassen und zwar nach §. 1 des Gesetzes über die Freizügigkeit zum Erwerb von Grundbesitz aller Art, wonach also der Landesgesetzgebung verwehrt ist, die Fähigkeit gewisse Güter zu besitzen, an besondere persönliche Bedingungen zu knüpfen. Während die Verfassung dem bundesangehörigen Fremden nur den Erwerb „unter denselben Voraussetzungen wie dem Einheimischen“ gestattet, schliesst das Freizügigkeitsgesetz auch jede Beschränkung des Einheimischen aus.

5. Jeder Bundesangehörige kann in allen Bundesstaaten nach Massgabe der Landesgesetze gleich den Eingebornen das Staatsbürgerrecht erlangen, d. h. es darf ihm dasselbe bei gegebenen Vor-

aussetzungen (§. 7 des Gesetzes über Erwerbung und Verlust der Bundes- und Staatsangehörigkeit) nicht verweigert werden, insbesondere ist kein Nachweis der Entlassung aus dem bisherigen Staatsverbande erforderlich.

Im Allgemeinen bestimmt zu den voraufgeführten Punkten das Freizügigkeitsgesetz §. 1 Abs. 3: „Keinem Bundesangehörigen darf um des Glaubensbekenntnisses willen oder wegen fehlender Landes- oder Gemeindeangehörigkeit der Aufenthalt, die Niederlassung, der Gewerbebetrieb oder der Erwerb von Grundeigenthum verweigert werden."

6. Abs. I des Artikels erwähnt ferner als gemeinsames Recht aller Deutschen im Bundesgebiete „den Genuss aller sonstigen bürgerlichen Rechte", welche Bezeichnung offenbar im Gegensatze zu den staatsbürgerlichen Rechten gedacht ist. Im selben Sinne ist sie gebraucht im Gesetze, betr. die Gleichberechtigung der Confessionen in bürgerlicher und staatsbürgerlicher Beziehung, vom 3. Juli 1869, dessen einziger Artikel lautet:

„Alle noch bestehenden, aus der Verschiedenheit des religiösen Bekenntnisses hergeleiteten Beschränkungen der bürgerlichen und staatsbürgerlichen Rechte werden hierdurch aufgehoben. Insbesondere soll die Befähigung zur Theilnahme an der Gemeinde- und Landesvertretung und zur Bekleidung öffentlicher Aemter vom religiösen Bekenntniss unabhängig sein."

An beiden Stellen sind unter den bürgerlichen Rechten alle nicht politischen, also vornemlich Privatrechte zu verstehen (vergl. Thudichum S. 71), jedoch mit der Beschränkung im Abs. 3. unseres Artikels. Es hat aber diese Beschränkung, soweit sie die Armenversorgung betrifft, bedeutend an Tragweite verloren durch das Gesetz über den Unterstützungswohnsitz, vom 6. Juni 1870, welches von Reichswegen diese ganze Materie ordnet. Da dieses Gesetz für Bayern überhaupt keine Geltung hat, für Württemberg und Baden keine bis zum 1. Januar 1873 (RGBl. 1871 S. 391), so hat Abs. 3 nur für diese Staaten noch Bedeutung. Das Gleiche gilt bezüglich des Abs. 4.

§. 7 des Freizügigkeitsgesetzes hatte den Gothaer Vertrag wegen gegenseitiger Verpflichtung zur Uebernahme der Auszuweisenden vom 15. Juli 1851, sowie die spätern, zur Ausführung dieses Vertrags getroffenen Verabredungen aufrecht erhalten; §. 1 Abs. 2 des Gesetzes über den Unterstützungswohnsitz schrieb dagegen vor:

„Die Bestimmungen in §. 7 des Gesetzes über die Freizügigkeit vom 1. November 1867 sind auf Deutsche ferner nicht anwendbar.“

Da nun aber für obengenannte drei Staaten das Gesetz über den Unterstützungswohnsitz nicht, beziehungsweise noch nicht gilt, so bleiben für sie die in §. 7 des Freizügigkeitsgesetzes erwähnten Verträge in Kraft.

Ausdrücklich bestätigt wird dies im bayer. Schlussprotokoll vom 23. November 1870 Ziff. III.: „Die unterzeichneten Bevollmächtigten kamen dahin überein, dass in Anbetracht der unter Ziff. I statuirten Ausnahmen von der Bundeslegislative der Gothaer Vertrag vom 15. Juli 1851 wegen gegenseitiger Uebernahme der Ausgewiesenen und Heimathslosen, dann die sogenannte Eisenacher Convention vom 11. Juli 1853 wegen Verpflegung erkrankter und Beerdigung verstorbener Unterthanen für das Verhältniss Bayerns zu dem übrigen Bundesgebiete fortdauernde Geltung haben sollten.“

Ergänzungen zu Abs. 3 des Artikels enthalten ferner §. 8. 9. 11. des Freizügigkeitsgesetzes.

7. Der Deutsche ist im ganzen Bundesgebiete in Betreff der Rechtsverfolgung und des Rechtsschutzes als Inländer zu behandeln. Diese Bestimmung hat zu Anfang des Bestehens des norddeutschen Bundes viel Schwierigkeit gemacht, da „während die Einen in dem Art. 3 eine unmittelbar in Kraft und Wirksamkeit tretende und nach allen Richtungen sofort zur Ausführung zu bringende Vorschrift erblickten, die Andern zur Zeit nur einen allgemeinen legislatorischen Grundsatz vor sich zu haben glaubten.“ (Antrag des grossherzoglich sächsischen Bundesbevollmächtigten in Nr. 72 der Drucksachen des Reichstags 1868.) Vergl. auch Bericht des Bundesrathsausschusses über Justizwesen. (Hirth's Annalen II. S. 14 ff.)

Die richtige Antwort wäre wohl die gewesen, dass es darauf ankomme, ob die Bestimmungen des Art. 3 sofort durchgeführt werden können oder nicht. Wo es sich beispielsweise um einfachen Wegfall eines Satzes zu Ungunsten der Ausländer handelt, steht — und davon geht auch der eben angeführte Ausschussbericht aus — einer unmittelbaren Anwendung des Artikels nicht das Mindeste im Wege. Dagegen konnten sich auch Fälle der verwickeltsten Art ergeben.

Durch die in der Folge erlassenen Bundesgesetze sind übrigens jetzt alle Schwierigkeiten beseitigt.

Die auf dem Gebiete des Gerichtsverfahrens etwa möglichen

Zweifel löst das Gesetz betr. die Gewährung der Rechtshilfe, vom 21. Juni 1869, dessen §. 39 den Grundsatz aufstellt:

„Bei Anwendung der Civil- und Strafprozessgesetze, welche Vorschriften zum Nachtheile der Ausländer enthalten, sowie der Gesetze, welche sich auf den Konkurs über das Vermögen der Ausländer beziehen, ist jeder (Nord -) Deutsche als Inländer anzusehen.“

Was das materielle Recht betrifft, so ist für das Strafrecht seit Erlassung des Reichsstrafgesetzbuches das ganze Reich als Inland zu betrachten. (St.G.B. §. 8.) Dagegen sind für das bürgerliche Recht gesetzliche Bestimmungen nicht ergangen. Der mehrerwähnte Bericht des Bundesrathsauschusses für Justizwesen äussert darüber: „Nach dem materiellen bürgerlichen Recht aller Bundesstaaten ist die Anwendbarkeit der einzelnen Gesetze und Rechtsregeln im Allgemeinen keineswegs davon abhängig, dass der Betheiligte nicht ein Ausländer, sondern ein Inländer ist. Der Grundsatz unterliegt allerdings einigen Ausnahmen; allein die Ausnahmen sind doch nur in seltenen Fällen von der Beschaffenheit, dass sie die Annahme einer Benachtheiligung der Ausländer oder einer Bevorzugung der Inländer zu begründen vermöchten. Den meisten derselben liegt eine solche Absicht so fern, dass sie im Gegentheil im Interesse der Ausländer vorgeschrieben sind. Nur sehr wenige und seltene Ausnahmen lassen eine wirkliche ungleiche Behandlung oder eine Zurücksetzung der Ausländer erkennen. Dahin könnte z. B. die in einigen Rechtsgebieten geltende, die Rechtsregel: die iura status werden nach dem Recht des Domicils beurtheilt, modificirende Vorschrift gezählt werden: Der Ausländer, welcher im Inlande einen Vertrag schliesst, gilt als vertragsfähig, wenn ihm die Vertragsfähigkeit nach dem Rechte des Inlandes zusteht, sollte er auch nach dem Rechte seines Domicils nicht vertragsfähig sein. So unläugbar es ist, dass der Art. 3 der Bundesverfassung die Anwendbarkeit derjenigen Gesetze nicht ausschliesst, welche nur Rechtsverschiedenheiten aber keine Rechtsungleichheit bestimmen, ebenso wenig kann es einem Bedenken unterliegen, diejenigen Vorschriften, welche in der That die Ausländer einer ungleichen, nach den Grundsätzen des internationalen Rechtes zur Retorsion berechtigenden Behandlung unterwerfen, auf Bundesangehörige nicht mehr für anwendbar zu erachten.“

Es wird diese Ausführung allen Beifall verdienen und insbesondere im Anschluss an dieselbe die Bestimmung des Art. 84 der Wechselordnung als nicht auf Bundesangehörige anwendbar zu erachten sein. Es wird also die Wechselfähigkeit des Deutschen im fremden Bundesstaate

nach dem bürgerlichen Rechte seines Wohnorts beurtheilt werden müssen.

IV. Eine nicht ganz leicht zu entscheidende Frage ist die, ob die Bestimmungen des Art. 3 auch für die juristischen Personen gelten, welche innerhalb der Bundesstaaten bestehen, natürlich nur in soweit, als diese Bestimmungen überhaupt ihrer Natur nach auf die juristischen Personen anwendbar sind. Genauer gefasst lautet die Frage so: Sind unter den in Art. 3 genannten Angehörigen (Unterthanen, Staatsbürgern) der Bundesstaaten auch die juristischen Personen mit gemeint? Hiersemenzel (2. Theil 1. Bd. S. 283) glaubt der Ansicht Brückner's (über das gemeinsame Indigenat im Gebiete des nordd. Bundes, Gotha 1867) sich anschliessend, die Frage mit dem Satze zu lösen: „Nach staatsrechlichen Grundsätzen gehören zu den Landesunterthanen nicht blos die physischen, sondern auch die juristischen Personen, deren Domicil im Lande begründet ist.“ Allein es wäre denn doch zu prüfen, ob dieser Satz auch richtig ist. Sind die juristischen Personen Unterthanen, dann müssen für sie folgerichtig alle Rechte nnd Pflichten von solchen bestehen. Niemand wird behaupten, dass dieses der Fall sei: sie sind ihrer Natur nach fast überall unfähig öffentliche Rechte und Pflichten zu haben. Allerdings ist wahr, dass man sie in manchen Landesgesetzgebungen zu Trägern einzelner öffentlicher Rechte und Pflichten gemacht hat, sie z. B. der Steuerpflicht unterwarf — mit grossem Unrecht, da nun dasselbe Vermögen doppelt versteuert wird — ja ihnen wohl gar, wenn auch unter erschwerenden Bedingungen, ein Gemeindebürgerrecht zuschrieb: allein wir halten derartige Bestimmungen für wissenschaftlich nicht begründbar. Die juristische Person hat nur auf dem Gebiete des Privatrechts eine Berechtigung, nicht die mindeste auf dem des öffentlichen. Man darf nie aus den Augen verlieren, dass die juristische Person eine blosse Vorstellung ist; das öffentliche Recht aber hat es mit Menschen zu thun, der Staat ist die Gesammtheit der Menschen eines Landes. Die juristische Person ist, nach Sicherer's glücklichem Ausdrucke (die Genossenschaftsgesetzgebung in Deutschland. Erlangen 1872. S. 117) „nichts Anderes, als eine Form des vermögensrechtlichen Verkehrs.“ Wo also der vermögensrechtliche Verkehr aufhört, da hört auch diese Form auf eine Berechtigung zu haben. Wenn dreissig Unterthanen des Staates diese Form für ihren vermögensrechtlichen Verkehr benutzen, so gewinnt dadurch der Staat keinen ein und dreissigsten Unterthanen. Ein Staatsbürgerrecht vollends wird man den juristischen Personen wohl nirgends

zuschreiben. Gerade die vereinzelt vorkommenden und, wie erwähnt, wissenschaftlich unhaltbaren Anomalien beweisen am besten, dass die juristischen Personen Staatsangehörige, Unterthanen oder Staatsbürger nicht sind: denn man kann nicht theilweiser Staatsangehöriger, Unterthan oder Bürger sein, sondern ist es entweder ganz oder gar nicht. Die Staatsangehörigkeit ist ebenso gut ein absoluter Begriff wie die Staatshoheit (Souveränetät). Nach den richtigen staatsrechtlichen Grundsätzen gehören also die juristischen Personen zu den Staatsunterthanen nicht. Dann sind sie aber auch unter den Bestimmungen des Art. 3 nicht mit inbegriffen.

Diese Auffassung führt, wie wir zugeben müssen, zu einigen Härten; allein die Folgerungen des Grundsatzes lassen sich nicht ablehnen. Es ist dabei auch zu bedenken, dass zur Bildung juristischer Personen innerhalb des Bundesgebietes auch Bundesausländer mitwirken können, die auf die Vortheile des Art. 3 keinen Anspruch haben. Dass die hier vertretene Auffassung des Art. 3 nicht blos die richtige, sondern auch die des Gesetzgebers ist, dafür spricht unwiderleglich §. 2 des Gesetzes vom 25. Oktober 1867 betr. die Nationalität der Kauffahrteischiffe. Er lautet:

„Zur Führung der Bundesflagge sind die Kauffahrteischiffe nur dann berechtigt, wenn sie in dem ausschliesslichen Eigenthum solcher Personen sich befinden, welchen das Bundesindigenat (Artikel 3 der Verfassung) zusteht.

Diesen Personen sind gleich zu achten die im Bundesgebiete errichteten Aktiengesellschaften und Commanditgesellschaften auf Aktien, in Preussen auch die nach Massgabe des Gesetzes vom 27. März 1867 eingetragenen Genossenschaften, sofern diese Gesellschaften und Genossenschaften innerhalb des Bundesgebietes ihren Sitz haben und bei den Kommanditgesellschaften auf Aktien allen persönlich haftenden Mitgliedern das Bundesindigenat zusteht."

Dass dieses Gesetz den juristischen Personen nicht das Bundesindigenat zuschreibt, sie nicht als unter Art. 3 fallend ansieht, beweist schon das Dasein des Abs. 2 in §. 2, der ja sonst überflüssig wäre; beweist noch mehr der Ausdruck „gleich zu achten," der sprachlich offenbar bedeutet, Jemanden als etwas behandeln, was er an und für sich nicht ist und beweist endlich der Umstand, dass nicht die juristischen Personen als solche, sondern nur bestimmte Arten derselben den natürlichen Personen gleichgestellt werden.

Wir halten demnach Bestimmungen wie die in Art. 2 Abs. 3 der bayr. Gewerbeordnung: „Aktien-Gesellschaften etc. des Auslandes dürfen, sofern nicht durch Staatsverträge ein Anderes festgesetzt ist, nur mit staatlicher Genehmigung in Bayern Gewerbe treiben," auch den Gesellschaften aus andern deutschen Bundesstaaten gegenüber noch für giltig. A. M. Staudinger, die Einführung norddeutscher Justizgesetze in Bayern. 2. Abtheilung. S. 120. N. 93 und S. 256.

V. Wie der Bundesangehörige im fremden Bundesstaate als Eingeborner in Ansehung der Rechte behandelt wird, so auch in gewissen Beziehungen in Ansehung der Pflichten. Er wird zur Erfüllung der Wehrpflicht von demjenigen Staate herangezogen, in welchem er beim Eintreten der Verpflichtung seinen Wohnsitz hat, auch wenn er nicht dort Staatsangehöriger ist (Kriegsdienstgesetz §. 17) und es treten die Mannschaften der Reserve und Landwehr, wenn sie ihren Wohnsitz in einen andern Staat verlegen, in dessen Reserve, bzw. Landwehr. Hiemit ist auch die von unserem Artikel in Abs. 5 gelassene Lücke ausgefüllt.

Der Bundesangehörige wird zu den direkten Steuern nur in demjenigen Bundesstaate beigezogen, wo er seinen Wohnsitz oder, in Ermangelung eines solchen, seinen Aufenthalt hat; wenn Jemand mehrere Wohnsitze in verschiedenen Bundesstaaten hat, so wird er, wenn sein Heimatstaat darunter ist, in diesem zu den Steuern beigezogen. (Ges. vom 13. Mai 1870 wegen Beseitigung der Doppelbesteuerung.)

Der Bundesangehörige kann auch ausserhalb seines Heimatstaates unter den gleichen Voraussetzungen wie die Staatsangehörigen zu Gemeindelasten beigezogen werden (Freizügigkeitsgesetz §. 8).

VI. Die verschiedenen Versuche, welche im verfassunggebenden Reichstage (Drucksachen S. 44), in der 2. ausserordentlichen Session 1870 (Drucksachen S. 111) und in der ersten Session 1871 (Sten. Ber. S. 104 ff. Drucksachen S. 62) gemacht wurden, bei diesem Artikel gesetzliche Bestimmungen über die sog. „Grundrechte" einzufügen, sind bekannt. Dass diese Versuche gescheitert sind, kann man kaum bedauern. Vergl. über den Werth solcher Grundrechte Gneist, der Rechtsstaat S. 123.

Ein Grundrecht ist übrigens doch zu reichsgesetzlicher Anerkennung gelangt, allerdings an einem Orte, wo man es kaum suchen sollte. Das Gesetz über das Postwesen des Deutschen Reichs vom 28. Oktober 1871 bestimmt nemlich in §. 5: „Das Briefgeheimniss ist unverletzlich. Die bei strafgerichtlichen Untersuchungen und in Concurs- und civil-

prozessualischen Fällen nothwendigen Ausnahmen sind durch ein Reichsgesetz festzustellen. Bis zu dem Erlass eines Reichsgesetzes werden jene Ausnahmen durch die Landesgesetze bestimmt."

(Gleichlautend bis auf den Ausdruck „Reichsgesetz" in §. 58 Abs. 2 des aufgehobenen nordd. Postgesetzes vom 2. November 1867).

Artikel 4.

Der Beaufsichtigung Seitens des Reichs und der Gesetzgebung desselben unterliegen die nachstehenden Angelegenheiten:

1) die Bestimmungen über Freizügigkeit, Heimaths- und Niederlassungsverhältnisse, Staatsbürgerrecht, Passwesen und Fremdenpolizei und über den Gewerbebetrieb, einschliesslich des Versicherungswesens, soweit diese Gegenstände nicht schon durch den Artikel 3 dieser Verfassung erledigt sind, in Bayern jedoch mit Ausschluss der Heimaths- und Niederlassungsverhältnisse, desgleichen über die Kolonisation und die Auswanderung nach ausserdeutschen Ländern;

2) die Zoll und Handelsgesetzgebung und die für die Zwecke des Reichs zu verwendenden Steuern;

3) die Ordnung des Maass-, Münz- und Gewichtssystems, nebst Feststellung der Grundsätze über die Emission von fundirtem und unfundirtem Papiergelde;

4) die allgemeinen Bestimmungen über das Bankwesen;

5) die Erfindungspatente;

6) der Schutz des geistigen Eigenthums;

7) Organisation eines gemeinsamen Schutzes des Deutschen Handels im Auslande, der Deutschen Schifffahrt und ihrer Flagge zur See und Anordnung gemeinsamer konsularischer Vertretung, welche vom Reiche ausgestattet wird;

8) das Eisenbahnwesen, in Bayern vorbehaltlich der Bestimmung im Art. 46, und die Herstellung von Land- und

Wasserstrassen im Interesse der Landesvertheidigung und des allgemeinen Verkehrs;

9) der Flösserei- und Schifffahrtsbetrieb auf den mehreren Staaten gemeinsamen Wasserstrassen und der Zustand der letzteren, sowie die Fluss- und sonstigen Wasserzölle;

10) das Post- und Telegraphenwesen, jedoch in Bayern nnd Württemberg nur nach Massgabe der Bestimmung in Art. 52;

11) Bestimmungen über die wechselseitige Vollstreckung von Erkenntnissen in Civilsachen und Erledigung von Requisitionen überhaupt;

12) sowie über die Beglaubigung von öffentlichen Urkunden;

13) die gemeinsame Gesetzgebung über das Obligationenrecht, Strafrecht, Handels- und Wechselrecht und das gerichtliche Verfahren;

14) das Militairwesen des Reichs und die Kriegsmarine;

15) Massregeln der Medizinal- und Veterinairpolizei;

16) die Bestimmungen über die Presse und das Vereinswesen.

I. Der vorliegende Artikel gibt keineswegs eine erschöpfende Aufzählung der der Reichsgesetzgebung und Aufsicht anheimfallenden Angelegenheiten; vielmehr finden sich an verschiedenen Stellen der Verfassung weitere Gegenstände der Gesetzgebung und Aufsicht angeführt. Es wird darüber am betreffenden Orte zu sprechen sein und mag hier der Hinweis auf die einschlägigen Artikel genügen; es sind dies Art. 11, 18, 20, 69, 75, 76, 78. Im verfassunggebenden Reichstage (Sten. Ber. S. 315) stellte der Abg. Zachariä den Antrag, dem ersten Satze des Artikels folgende Fassung zu geben:

„Ausser den der Bundesgewalt in dieser Verfassung besonders zugewiesenen Angelegenheiten unterliegen der Beaufsichtigung des Bundes und der Gesetzgebung desselben die nachstehenden Angelegenheiten."

Der Antrag wurde abgelehnt, natürlich nicht desshalb, weil man den ihm zu Grunde liegenden Gedanken für unrichtig hielt, sondern weil man ihn für überflüssig erachtete. Dass aber die von Zachariä gewünschte Fassung die genauere gewesen wäre, lässt sich wohl nicht in Abrede stellen.

II. Von den in Artikel 4 aufgezählten Angelegenheiten sagt Abs. 1 zunächst, dass sie der Beaufsichtigung des Reiches unterliegen. Diese Bestimmung ist nur im Zusammenhalte mit Art. 7 Ziff. 3 und Art. 17 erschöpfend zu erläutern. Unser Artikel stellt das Wort „Beaufsichtigung" vor das Wort „Gesetzgebung" und drückt damit, wie schon der Abg. Schwarze im verfassunggebenden Reichstage (Sten. Ber. S. 315) richtig bemerkte, aus, dass dieses Aufsichtsrecht bestehe, auch wenn von dem Gesetzgebungsrechte ein Gebrauch noch nicht gemacht worden sei. Dieses Reichsoberaufsichtsrecht überträgt nun Artikel 17 bis zu einem gewissen Masse dem Kaiser. Insofern in den der Reichsaufsicht unterliegenden Angelegenheiten die Gesetzgebung des Reichs wirksam geworden ist, steht dem Kaiser „die Ueberwachung der Ausführung" der Reichsgesetze zu. Dies ist aber offenbar nicht sachlich gleichbedeutend mit der in Art. 4 genannten Oberaufsicht des Reichs, wie schon die Verschiedenheit des Ausdruckes zeigt. Nach Art. 4 unterliegen der Oberaufsicht des Reiches die dort aufgezählten Angelegenheiten; hier handelt es sich lediglich um Ueberwachung der Ausführung der Gesetze. Darin ist das Verordnungsrecht nicht mit einbegriffen, wie nun — entgegen der Ansicht von Martitz (S. 62) — durch Art. 7 Ziff. 2 zweifellos festgestellt ist. In Ziff. 3 weist Art. 7 dem Bundesrathe die Beschlussfassung zu über Mängel, welche bei der Ausführung der Reichsgesetze oder der Vollzugsvorschriften zu solchen sich herausstellen. Es ist dabei zu bemerken, dass die Bestimmung des Art. 7 erst der deutschen Bundesverfassung angehört, nicht der norddeutschen und dass nach Delbrück's Bemerkung in der II. a. o. Reichstagssession von 1870 (Sten. Ber. S. 69) keine sachliche Aenderung, sondern nur eine Zusammenfassung zerstreuter Bestimmungen an bezeichnendem Orte beabsichtigt war. — Es dürfte nach alledem soviel richtig sein, dass der Kaiser befugt ist, die Controle über die Ausführung der Gesetze zu üben und deren Ergebnisse dem Bundesrathe mitzutheilen, dass aber die endgiltige Beschlussfassung über die gemachten Wahrnehmungen ausschliesslich dem Bundesrathe und nicht dem Kaiser zusteht. Wie dies der ganzen Stellung des Bundespräsidiums als Vollzugsorgan des Bundes entspricht, bedient

sich der Letztere bei Ausübung seines Aufsichtsrechts gleichsam des Auges des Kaisers zu seinen Wahrnehmungen: das Recht der allgemeinen Regelung und der einzelnen Entscheidung auf Grund der ihm unterbreiteten Ergebnisse jener Controle hat der Bundesrath behalten. Dabei muss aber ganz entschieden die Ansicht zurückgewiesen werden, als sei der Bundesrath oder der Kaiser berechtigt, direkt in die Regierungsthätigkeit des einzelnen Bundesstaates mit Befehlen einzugreifen. Dies stünde im unvereinbaren Widerspruch mit der Souveränetät der Staaten, wie denn auch eine derartige Befugniss über die Grenze einer Aufsicht oder Ueberwachung weit hinausginge. Die Bundesrathsbeschlüsse haben nicht die Natur der Entscheidung einer dem einzelnen Staate vorgesetzten Behörde: es gibt nicht, wie Rönne meint, dem Bunde gegenüber „ungehorsame Regierungen der Einzelstaaten." Denn es handelt sich um kein Unterwürfigkeits- sondern um ein Vertragsverhältniss. Die Ergebnisse der Reichsoberaufsicht bieten lediglich den Gegenstand diplomatischer Erörterung zwischen Reich und Einzelstaaten, wobei allerdings Art. 19 der Anschauung des Reiches ein gewisses Uebergewicht sichert.

Die verschiedene Rolle, welche wir dem Kaiser und dem Bundestage zugewiesen haben, scheint uns die allein dem Wortlaut und dem Geiste der Verfassung entsprechende. Denn nachdem Art. 7 dem Bundesrathe ohne irgend welche Beschränkung die Beschlussfassung über Mängel bei Ausführung der Reichsgesetze und Verordnungen zuweist, konnte unmöglich mit dem Ausdruck „Ueberwachung" dasselbe Recht in Art. 17 dem Kaiser zugeschrieben werden wollen. Es würde dies zu unlöslichen Verwickelungen führen, wenn einmal die kaiserliche Entschliessung und der Bundesrathsbeschluss von entgegengesetzten Anschauungen ausgingen. Es spricht ferner für uns die von den allgemeinen Grundsätzen über die Reichsaufsicht im Art. 36 gemachte besondere Anwendung.

Es wäre allerdings wünschenswerth gewesen, dass in deutlicher Weise ausgesprochen worden wäre, was unter der Oberaufsicht des Reiches zu verstehen sei; doch lässt sich auch trotzdem die gesetzgeberische Absicht wohl erkennen. Dieselbe war keine andere, als dadurch, dass man die Bundesorgane in fortwährender Kenntniss von den Massregeln zum Vollzuge der Reichsgesetze hält, die Gleichmässigkeit der Durchführung im ganzen Bunde zu sichern.

Die Oberaufsicht nimmt einen verschiedenen Charakter an, je nachdem es sich um Gebiete handelt, in welchen die Organe der Bun-

desstaaten, oder um solche, in welchen die Organe des Bundes thätig werden. Denn im letztern Fall kann natürlich die Bundesgewalt, weil hier auch mit der Ausübung des Regierungsrechtes betraut, die wahrgenommenen Mängel durch unmittelbare Weisung abstellen, im ersteren Falle, wo der Bundesstaat seine Regierungsgewalt selbst ausübt, kann sie dies, wie schon erwähnt, nicht. Wo es sich endlich um die Anwendung der Gesetze durch die Gerichte handelt, ist jeder unmittelbare Eingriff sei es des Reiches, sei es des Bundesstaates von vorneherein ausgeschlossen. Die Oberaufsicht beschränkt sich hier auf blosse Kenntnissnahme. Bezüglich der Einführung der Gesetze ist das Reich überhaupt jeder Aufsicht überhoben, da die Verkündigung von ihm selbst ausgeht.

Unter den Schriftstellern herrscht über diese Frage grosse Unklarheit. Martitz schreibt dem Bundesrathe die „Ueberwachung“ in Concurrenz mit dem Präsidium zu. Bei Rönne lesen wir (S. 48), dass es im Recht des Kaisers sei, auch schon vor definitiver Entscheidung von Beschwerden wegen mangelhafter Ausführung eines Reichsgesetzes die vorläufige Aussetzung der Ausführung zu veranlassen und den Vollzug der angefochtenen Verfügung bis zu definitiver Entscheidung zu sistiren. Unter dieser definitiven Entscheidung aber versteht, wie der Zusammenhang der Stelle ergibt, Rönne eine kaiserliche Entscheidung. Und das soll aus Art. 17 folgen! Das ist keine Aufsicht mehr, das heisst den Kaiser zur Beschwerdeinstanz machen.

Einige besondere Bemerkungen zu Art. 7 und 17 behalten wir uns für die betreffenden Stellen vor.

III. Wie haben nun zu den einzelnen Ziffern die bisherige Gesetzgebungsthätigkeit des Bundes zu verzeichnen, zuvor jedoch jedesmal diejenigen allgemeinen Bemerkungen zu machen, zu welchen der Wortlaut des Artikels und etwaige ergänzende Bestimmungen in den Bundesverträgen Anlass bieten.

1. Bezüglich der Worte in Ziff. 1 „soweit diese Gegenstände.... erledigt sind“ bemerkte der Bundescommissär von Savigny im verfassunggebenden Reichstage: (Sten. Ber. S. 250). „An diesen Passus knüpfte der Herr Vorredner die Frage, ob hiermit gerade diese Gegenstände als ausgeschlossen anzusehen seien von der künftigen Entwickelung durch die Bundesgesetzgebung. Dies sehe ich mich in der Lage dahin zu beantworten, dass nach Ansicht der verbündeten Regierungen, welche den Verfassungsentwurf vorgelegt haben, der Bundesgesetzgebung

die fernere Entwickelung auch auf diesem Gebiete nicht entzogen worden ist, sondern im Gegentheil vorbehalten bleibt."

Der Abg. Scherer hatte nemlich nicht mit Unrecht darauf aufmerksam gemacht, dass man die Ziff. 1 auch so verstehen könne: „Der Beaufsichtigung Seitens des Bundes und der Gesetzgebung desselben unterliegen die nachstehenden Angelegenheiten, soweit diese Gegenstände nicht schon durch den Artikel 3 dieser Verfassung erledigt sind." (Sten. Ber. S. 249.) Sollte der Zusatz nicht den Sinn haben, so sei er überflüssig. Und dies ist er in der That. Denn dass das Reichsgesetz nicht nochmal zu bestimmen braucht, was etwa Art. 3 schon bestimmt hat, war wohl nicht nöthig zu sagen; und dass, was Art. 3 bestimmt hat, nicht durch einfaches Reichsgesetz mit Berufung auf die Zuständigkeit nach Art. 4 Ziff. 1. beseitigt werden kann, sondern dass es dazu eines Verfassungsänderungsgesetzes bedarf, ist ebenso sicher.

Was die einzelnen Gegenstände betrifft, so hat hinsichtlich der Heimats- und Niederlassungsverhältnisse Bayern ein Sonderrecht, das nach Art 78 der Verfassung nur mit Zustimmung dieses Staates beseitigt werden kann. Eine authentische Erläuterung enthält das bayerische Schlussprotokoll unter I: „Es wurde . . . anerkannt, dass, nachdem sich das Gesetzgebungsrecht des Bundes bezüglich der Heimaths- und Niederlassungsverhältnisse auf das Königreich Bayern nicht erstreckt, die Bundeslegislative auch nicht zuständig sei, das Verehelichungswesen mit verbindlicher Kraft für Bayern zu regeln, und dass also das für den Norddeutschen Bund erlassene Gesetz vom 4. Mai 1868, die Aufhebung der polizeilichen Beschränkungen der Eheschliessungen betr., jedenfalls nicht zu denjenigen Gesetzen gehört, deren Wirksamkeit auf Bayern ausgedehnt werden könnte." Auch ohne diese ausdrückliche Bestimmung würde die Auslegung dasselbe Ergebniss gewonnen haben; denn die Gesetzgebung des Nordbundes über das Verehelichungswesen, war nicht auf Grund einer ausdrücklichen Verfassungsbestimmung, sondern auf Grund der Bundeszuständigkeit für die Ordnung der Heimaths- und Niederlassungsverhältnisse ergangen. Aus eben diesem Umstande ergibt sich auch, dass die Reichsgesetzgebung nur soweit zur Regelung des Verehelichungswesens zuständig ist, als dasselbe unter den Begriff des Heimaths- nnd Niederlassungswesens gebracht werden kann. Da nun dieser Begriff ein öffentlichrechtlicher ist, so folgt daraus, dass die ganze bürgerlichrechtliche Seite des Verehelichungswesens nicht der Gesetzgebung des Reiches unterliegt.

Dies hat der Verfasser des Aufsatzes in der Beilage zur Allgemeinen Zeitung vom 26. November 1871 (S. 5837) nicht bedacht. Wenn derselbe sich unter Anderem darauf beruft, dass die Bundesgesetzgebung auch in §. 1 des Freizügigkeitsgesetzes in das bürgerliche Recht hinübergegriffen habe, (nemlich in Ziff. 2 und Abs. 3) so ist damit nichts bewiesen; denn aus Einer Ueberschreitung der Zuständigkeit rechtfertigt sich nicht die zweite. Dass aber in Ziff. 1 unseres Artikels von Bestimmungen des bürgerlichen Rechtes nicht die Rede ist, zeigt der Zusammenhang und insbesondere die Verweisung auf Art. 3 der Verfassung.

Eine weitere authentische Auslegung hat Ziff. 1 hinsichtlich der Tragweite des Ausdruckes „Staatsbürgerrecht" erfahren, und zwar gleichfalls durch das bayer. Schlussprotokoll unter II:

„Von Seite des k. preuss. Bevollmächtigten wurde anerkannt, dass unter der Gesetzgebungsbefugniss des Bundes über Staatsbürgerrecht nur das Recht verstanden w e r d e n s o l l e, die Bundes- und Staatsangehörigkeit zu regeln und den Grundsatz der politischen Gleichberechtigung aller Confessionen durchzuführen, dass sich im Uebrigen diese Legislative nicht auf die Frage erstrecken soll, unter welchen Voraussetzungen Jemand zur Ausübung politischer Rechte in einem einzelnen Staate befugt sei."

Durch diese Vertragsbestimmung ist das im norddeutschen Bunde in Geltung gewesene Recht verändert worden; denn nach dem Wortlaute der Verfassung stand es der Bundesgesetzgebung zu, auch die Voraussetzungen zur Ausübung der staatsbürgerlichen Rechte im einzelnen Bundesstaate zu regeln.

Die bayerische Vertragsbestimmung erfuhr im Reichstage 1870 (II. a. o. Session) heftige Anfechtung. Ursprünglich hiess es in derselben statt „verstanden werden solle" „zu verstehen sei" und es wurde dazu in den Reichstagsverhandlungen Seitens des Abg. L a s k e r bemerkt:

„In dem Abschnitt II aber finde ich, dass die bayer. Regierung ein wenig über das Ziel hinausgeschossen, indem sie nicht blos für sich allein, sondern eine allgemeine Interpretation erwirkt hat, welche rückwirkende Kraft haben soll über Rechtsverhältnisse, die bereits geordnet sind. Es ist zuviel zugemuthet, dass wir im norddeutschen Bunde eine Interpretation, wie sie Bayern wünscht, uns gefallen lassen müssen, auch rückwärts für eine Zeit, in welcher Bayern noch gar nicht Mitglied des Bundes war."

Es wurde in der Folge Nr. II des Schlussprotokolls vom Reichstage abgelehnt und bei der Schlussberathung in der jetzigen Form wieder hergestellt, in einer Form also, welche dem Bedenken des Abg. Lasker Rechnung trägt.

Wenn man einerseits der Anschauung Lasker's ihre Berechtigung nicht absprechen kann, so wird man andrerseits die sachliche Angemessenheit der bayerischen Auffassung anerkennen müssen. Dies ergibt der Hinblick auf die rechtliche Natur eines Bundesverhältnisses und die besondere ratio legis der in Rede stehenden Verfassungsbestimmung. Man wird zugeben müssen, dass wenn etwas eine nur häusliche Angelegenheit des einzelnen Bundesstaates ist, es ganz sicher die ist, unter welchen Voraussetzungen seine Angehörigen in öffentlichen Dingen mitzureden haben; wie es eben so gewiss Sache des Bundes ist zu bestimmen, unter welchen Bedingungen den Bundesangehörigen an der Wahrnehmung der Bundesangelegenheiten ein Antheil einzuräumen sei. Den ersteren Punkt erkannte schon im verfassunggebenden Reichstage (Sten. Ber. S. 272) der Bundescommissär von Savigny an, als er gelegentlich des Verbesserungsantrages, der die fragliche Bestimmung in die Verfassung brachte, äusserte:

„Es schneidet zu tief in das innere Staatsrecht der einzelnen Länder ein, als dass ich schon jetzt in der Lage sein könnte, darüber eine vollgiltige Erklärung abzugeben."

Der Grund, warum überhaupt der Bund ein Interesse an der Staatsangehörigkeit hat, war ausgesprochener Massen der, dass man sich genöthigt sah, die Bundesangehörigkeit von der Staatsangehörigkeit abhängig zu machen. Man fand es mit Recht unangemessen, die Bestimmung der Bundesangehörigkeit der einzelstaatlichen Willkür und damit einer vielleicht weit gehenden Verschiedenheit Preis zu geben. Allein man durfte eben darum nicht weiter gehen, als dieser Grund reichte. Der Zweck, den man verfolgte, war erfüllt, wenn man die Bedingungen der Staatsangehörigkeit gemeinsam regelte; und dieser Zweck wird durch die Bestimmung der Reichsverfassung so wie sie von nun an auszulegen ist, auf's Vollkommenste erreicht.

Auch bezüglich des Versicherungswesens besteht zu Folge des bayer. Schlussprotokolls Nr. IV ein Sonderrecht für Bayern:

„Als vertragsmässige Bestimmung wurde in Anbetracht der in Bayern bestehenden besonderen Verhältnisse bezüglich des Immobiliarversicherungswesens und des engen Zusammenhanges desselben mit dem Hypothekarcreditwesen festgestellt, dass, wenn sich die Gesetzgebung

des Bundes mit dem Immobiliarversicherungswesen befassen sollte, die vom Bunde zu erlassenden gesetzlichen Bestimmungen in Bayern nur mit Zustimmung der bayerischen Regierung Geltung erlangen können." Man wird bei dieser Bestimmung hauptsächlich an die Immobiliarfeuerversicherung gedacht haben, der Ausdruck selbst trifft aber unstreitig jede Art der Versicherung unbeweglicher Sachen. — Rönne (S. 46 N. 5) sagt ganz richtig, dass in Art. 4 Ziff. 1 „unter Versicherungswesen" nicht die Erlassung privatrechtlicher Bestimmungen über Versicherungsgesellschaften und Versicherungsverträge verstanden sei, da diese unter Ziff. 13 des Artikels fallen. Das bayerische Sonderrecht aber schliesst entschieden auch diese Bestimmungen in sich, wie die Begründung des Ausnahmsrechtes mit dem engen Zusammenhange zwischen Versicherungs- und Hypothekenwesen schon allein beweist.

Zu dem Worte „Colonisation" bemerkte der Bundescommissär von Savigny im verfassunggebenden Reichstage (Sten. Ber. S. 271 f.):

„Unter Colonisation hat der Entwurf nicht gemeint, einen Begriff aufzustellen, der sich auf dieses oder jenes Gebiet ausschliesslich beschränken soll; als Motiv lag dem Entwurfe allerdings der Gedanke in erster Linie zu Grund, die Regelung von Flottenstationen zu sichern, welche man von dem Augenblicke an nöthig hat, wo man sich überhaupt an transatlantischen Beziehungen so betheiligen will, wie wir es in Deutschland schon längst erstreben. Damit bleibt aber nicht ausgeschlossen, dass die Gesetzgebung sich auch überhaupt mit Colonisationsfragen beschäftigen kann. Wir können unmöglich schon jetzt dem vorgreifen, ob nicht Seitens der Regierungen einerseits oder Seitens des Reichstages andererseits d. h. Seitens der öffentlichen Meinung, die ihren Ausdruck im Reichstage finden wird, das Bedürfniss geltend gemacht wird, in dieser oder jener Form das Colonisationswesen zu ordnen oder selbst anzuregen. Das bleibt Alles der Zukunft überlassen. Vorläufig haben wir aber hier an die Errichtung von Flottenstationen gedacht."

Auf Grund der Ziff. 1 sind nachstehende Gesetze ergangen:

a) Gesetz über das Passwesen vom 12. Oktober 1867 (B.G.Bl. S. 33); eingeführt in Baden und Südhessen durch Art. 80, I, 1 der Verfassung des D. B. (B.G.Bl. 1870 S. 647), in Württemberg durch Art. 2 Nr. 6 des w. Vertrags (B.G.Bl. 1870 S. 656), in Bayern durch §. 2, I, 1 des Gesetzes vom 22. April 1871 (B.G.Bl. 1871 S. 87).

b) Gesetz über die Freizügigkeit vom 1. November 1867 (B.G.Bl. S. 55); eingeführt in Baden und Südhessen (B.G.Bl. 1870 S. 647), Württemberg (B.G.Bl. 1870 S. 656) und Bayern (B.G.Bl. 1871 S. 87).

c) Gesetz über die Aufhebung der polizeilichen Beschränkungen der Eheschliessung vom 4. Mai 1868 (B.G.Bl. S. 149); eingeführt in Baden und Südhessen (B.G.Bl. 1870 S. 647) und Württemberg (B.G.Bl. 1870 S. 656).

d. Gewerbeordnung für den norddeutschen Bund vom 21. Juni 1869 (B.G.Bl. S. 245); mit einigen Abänderungen durch das Gesetz vom 12. Juni 1872 (R.G.Bl. S. 170); eingeführt in Südhessen, (B.G.Bl. 1870 S. 647), in Württemberg und Baden (B.G.Bl. 1871 S. 392) und in Bayern (R.G.Bl. 1872 S. 170.) Verordnungen dazu im B.G.Bl. 1869 S. 635. 660. 687. 688. 1870. S. 314. 1871. S. 27. 122. 472.

e. Gesetz, betr. die Gleichberechtigung der Konfessionen u. s. w vom 3. Juli 1869 (B.G.Bl. S. 292); eingeführt in Baden und Südhessen (B.G.Bl. 1870 S. 647), Württemberg (a. a. O. S. 656) und Bayern (B.G.Bl. 1871 S. 87.)

f. Gesetz wegen Beseitigung der Doppelbesteuerung vom 13. Mai 1870 (B.G.Bl. S. 119); eingeführt in Baden und Südhessen (B.G.Bl. 1870 S. 647); Württemberg (S. 656) und Bayern (B.G.Bl. 1871 S. 88.)

g. Gesetz über die Erwerbung und den Verlust der Bundes- und Staatsangehörigkeit vom 1. Juni 1870 (B.G.Bl. S. 355); eingeführt in Baden und Südhessen (a. a. O. S. 647), Württemberg (a. a. O. S. 656) und Bayern (B.G.Bl. 1871 S. 89).

Vgl. §. 9 und 12 des Gesetzes vom 22. April 1871 (B.G.Bl. 1871 S. 89) und Gesetz, betr. die Wirksamkeit der §. 17 und 20 des Gesetzes über Erwerbung u. s. w., vom 21. Juli 1870. (B.G.Bl. S. 498.) Vgl. ferner den Staatsangehörigkeitsvertrag mit Nordamerika vom 22. Februar 1868 (B.G.Bl. S. 228.)

h. Gesetz über den Unterstützungswohnsitz vom 6. Juni 1870; (B.G.Bl. S. 360); eingeführt in Südhessen, (B.G.Bl. 1870 S. 640), für Baden und Württemberg vom 1. Januar 1873 ab (R.G.Bl. 1871 S. 391.)

i. Gesetz, betr. den Orden der Gesellschaft Jesu, vom 4. Juli 1872 (R.G.Bl. S. 253.)

2. Durch Ziffer 2 ist dem Reiche die Befugniss eingeräumt, für seine Zwecke sowohl indirekte als auch direkte Steuern aufzulegen. Nach dem Entwurfe der norddeutschen Bundesverfassung war dem Bunde dieses Recht nur hinsichtlich der indirekten Steuern zugestanden; der verfassunggebende Reichstag aber strich das Wort „indirekt.“ Bis jetzt hat das Reich nur indirekte Steuern erhoben, den Restbedarf aber durch Matricularbeiträge gedeckt.

Die Frage, ob direkte Bundessteuern einzuführen seien, ist eine rechtlich und wirthschaftlich nicht unbedenkliche. Die Erhebung direkter Reichssteuern enthält einen bedeutenden Eingriff in die innern Verhältnisse und insbesondere in den Haushalt der Bundesstaaten. Es kann auf diesem Wege in mittelbarer Weise das ganze Steuersystem des Staates vom Reiche beeinflusst werden und es setzt eigentlich eine direkte Reichsteuer, wenn sie eine bedeutende ist und nicht wirthschaftlich nachtheilige Folgen erzeugen soll, eine gleichmässige Ordnung des Steuersystems in allen Bundesstaaten voraus. Denn es wäre ein geradezu unerträglicher Zustand, wenn in demselben Lande zwei nach verschiedenen wissenschaftlichen Grundsätzen angelegte Steuerordnungen sich kreuzen würden.

Das Streben nach einer gemeinsamen direkten Reichssteuer führt also in seiner Folge zu der Forderung, dass die Reichszuständigkeit auf die Feststellung gemeinsamer Grundsätze über Besteuerung ausgedehnt werde. Zum Mindesten wird sich im Falle der Einführung einer direkten Reichssteuer eine mittelbare Nöthigung für die Einzelstaaten ergeben, ihr Steuersystem dem des Reiches anzupassen.

Aber auch auf der andern Seite stehen nicht unerhebliche Erwägungen. Der Abg. Miquél hat diesen im verfassunggebenden Reichstage (Sten. Ber. S. 114) in folgender Weise Ausdruck gegeben: „Der Bund führt eine Lastenvertheilung ein, welche allen Grundsätzen der Volkswirthschaft geradezu ins Gesicht schlägt. Der Bund verweist im Wesentlichen zurück ins Mittelalter zu den ersten Anfängen der Steuergesetzgebung; er führt die Kopfsteuer ein und damit ist das Steuersystem des Bundes nach meiner Meinung verworfen. Eine Umlage, welche 100,000 Bremer gleichmässig trifft wie 100,000 Bewohner des Thüringer Waldes, eine solche Art der Umlegung der Lasten kann unmöglich die dauernde Basis des Steuersystems des Bundes sein. M. H., wir brauchen mit einem Worte eine Reichssteuer. Eine Reichssteuer kann die Lasten gleichmässig vertheilen, eine Reichssteuer begründet erst eine volle wirthschaftliche Einheit der Nation. Die verschiedene Tragung der Lasten macht wirthschaftliche Verschiedenheiten, welche die Einheit des Productions- und Consumtionsmarktes ausschliessen. Eine Reichssteuer wird beitragen zur Reform der Steuergesetzgebung der Einzelstaaten."

Die hier angeführten Erwägungen werden wohl im Laufe der Zeit als die zwingenden sich darstellen.

Auf Grund der Ziff. 2 sind folgende Gesetze ergangen:

Zollgesetze:

a) Gesetz vom 23. Oktober 1867 (B.G.Bl. S. 53).
b) Zollvereinsgesetz vom 18. Mai 1868 (B.G.Bl. S. 225 ff.).
c) Zollvereinsgesetz vom 25. Mai 1868 (B.G.Bl. S. 316).
d) Zollvereinsgesetz vom 1. Juli 1869 (B.G.Bl. S. 317 ff.).
e) Zollvereinsgesetz vom 1. Juli 1869 (B.G.Bl. S. 370 ff.).
f) Zollvereinsgesetz vom 17. Mai 1870 (B.G.Bl. S. 123 ff.).

Steuergesetze:

a) Gesetz vom 12. Oktober 1867 betr. die Erhebung einer Abgabe von Salz (B.G.Bl. S. 41 ff.) und Uebereinkunft wegen Erhebung einer Abgabe von Salz vom 8. Mai 1867 (B.G.Bl. S. 49 ff.).

b) Gesetz vom 4. Mai 1868 betr. die Erhebung einer Abgabe von Branntweinbereitung in den Hohenzollern'schen Landen. (B.G.Bl. S. 151 ff.).

c) Zollvereinsgesetz vom 26. Mai 1868, betr. die Besteuerung des Tabaks (B.G.Bl S. 319 ff.).

d) Gesetz vom 4. Juli 1868 wegen Besteuerung des Braumalzes in verschiedenen zum Norddeutschen Bunde gehörenden Staaten und Gebietstheilen (B.G.Bl. S. 375 ff.).

e) Gesetz vom 8. Juli 1868, betr. die Besteuerung des Branntweins (B.G.Bl. S. 384 ff.). Dazu Verordnungen B.G.Bl. 1868 S. 465. 518. 1869. S. 241. 1871. S. 483.

f) Zollvereinsgesetz vom 26. Juni 1869, betr. die Besteuerung des Zuckers (B.G.Bl. S. 282 ff.).

g) Zollvereinsgesetz vom 2. Mai 1870 wegen Abänderung der Verordnung die Besteuerung des im Inlande erzeugten Rübenzuckers betr. (B.G.Bl. S. 311).

h) Gesetz vom 10. Juni 1869, betr. die Wechselstempelsteuer im Norddeutschen Bunde (B.G.Bl. S. 193 ff.), eingeführt in Baden, Südhessen, Hohenzollern (B.G.Bl. 1870 S. 647), Württemberg (B.G.Bl. 1870 S. 656) und Bayern (B.G.Bl. 1871 S. 88).

i) Gesetz wegen Erhebung der Brausteuer vom 31. Mai 1872 (R.G.Bl. S. 153).

Handelsgesetzgebung:

Gesetz, betr. die Gründung öffentlicher Darlehenskassen und die Ausgabe von Darlehenskassenscheinen, vom 21. Juli 1870 B.G.Bl.) S. 499).

Verträge:

a) Zollvereinsvertrag vom 8. Juli 1867 (B.G.Bl. S. 81).

b) Vertrag mit Hessen, die Besteuerung des Branntweins und Biers etc. betr., vom 9. März 1868 (B.G.Bl. S. 466.)

c) Handels- und Zollvertrag mit Oesterreich vom 9. März 1869 (B.G.Bl. S. 239).

d) Handels- und Zollvertrag mit der Schweiz vom 13. Mai 1869 (B.G.Bl. S. 603).

e) Freundschafts-, Handels- und Schifffahrtsvertrag mit dem Freistaate Salvador, vom 13. Juni 1870 (R.G.Bl. 1872 S. 377).

3. Ergangene Gesetze zu Ziff. 3:

a) Mass- und Gewichtsordnung für den Norddeutschen Bund, vom 17. August 1868 (B.G Bl. S. 473 ff.); eingeführt in Baden, Südhessen (B.G.Bl. 1870 S. 647). Württemberg (B.G.Bl. 1870 S. 656) und Bayern (R.G.Bl. 1871 S. 347). Vergl. dazu B.G.Bl. 1869 S. 46. 285. 698. Beil. zu Nr. 32 und 40. 1870 Beil. zu Nr. 29. 1871 Beil. zu Nr. 11. 23 S. 328. 1872 Beil. zu Nr. 12. 14.

b) Gesetz vom 10. März 1870 wegen Ergänzung der Mass- und Gewichtsordnung vom 17. August 1868 (B.G.Bl. S. 46.)

c) Gesetz vom 16. Juni 1870 über die Ausgabe von Papiergeld (B.G.Bl. S. 507); eingeführt in Baden und Südhessen (B.G.Bl. 1870 S. 647), Württemberg (B.G.Bl. 1870 S. 656) und Bayern (B. G.Bl. 1871 S. 88).

d) Gesetz vom 8. Juni 1871, betr. die Inhaberpapiere mit Prämien (R.G.Bl. 1871 S. 210 ff.).

e) Gesetz, betreffend die Ausprägung von Reichsgoldmünzen vom 4. Dezember 1871 (R.G.Bl. S. 404 ff.). Die Debatte im Reichstage siehe bei Hirth Annalen V. S. 647.

Dass es sich bei der Bestimmung des Art. 4 Ziff. 3 nicht um eine Ueberweisung der Münzhoheit an das Reich handelt, ist aus dem Wortlaute klar ersichtlich und wurde zum Ueberflusse gelegentlich der Verhandlungen des Reichstages über das Münzgesetz von Seite der Bundesrathsbevollmächtigten v. Pfretzschner (Hirth, Annalen V. S. 694), Schmalz (a. a. O. S. 731) und von Mittnacht (a. a. O. S. 784) nachdrücklich betont. Es ist schwer begreiflich, wie man eine andere Ansicht im Reichstage vertreten konnte. Trieb doch der Wunsch, dem Reiche die Münzhoheit zu erringen, einen Abgeordneten zu der unglaublich klingenden Behauptung, dass das Münzregal eine Unterabtheilung des Münzsystems sei! (a. a. O. S. 724.)

4. Zu Ziffer 4 ist ergangen das Gesetz vom 27. März 1870 über die Ausgabe von Banknoten (B.G.Bl. S. 51), eingeführt in Baden und Südhessen (B.G.Bl. 1870 S. 647), Württemberg (B.G.Bl. S. 656) und Bayern (B.G.Bl. 1871 S. 87). Seine Wirksamkeit ist bis zum 30.Juli 1873 verlängert durch das Gesetz vom 16. Juni 1872 (R.G.Bl. S. 169).

5. Bis zur Erlassung eines Reichsgesetzes ist für das Patentwesen — mit Rücksicht auf die Bestimmung des Art. 40 der Verfassung — der Art. 21 des Vertrags, die Fortdauer des Zoll- und Handelsvereins betr., vom 8. Juli 1867 massgebend, welcher lautet: „Die vertragenden Theile werden Erfindungspatente und Privilegien nur unter Beachtung der in der Uebereinkunft vom 21. September 1842 (Hirth, Annalen I. S. 14) festgestellten Grundsätze ertheilen. Sollte einer von ihnen während der Dauer des gegenwärtigen Vertrages von dieser Verpflichtung zurücktreten wollen, so wird er seinen Rücktritt den übrigen vertragenden Theilen drei Monate vor der Ausführung erklären. Dieser Rücktritt darf sich jedoch weder auf die Bestimmung unter Nr. III der gedachten Uebereinkunft, noch auf die Verpflichtung erstrecken, die Angehörigen der übrigen vertragenden Theile sowohl in Betreff der Verleihung von Patenten als auch hinsichtlich des Schutzes für die durch die Patentertheilung begründeten Befugnisse den eigenen Angehörigen gleich zu behandeln.“ Der letztere Grundsatz würde sich jetzt schon nach Art. 3 Abs. 1 der Reichsverfassung von selbst verstehen. Ueber Patentwesen vergl. Hirth's Annalen II. S. 34 ff.

6. Zu Ziff. 6 erging das Gesetz vom 11. Juni 1870, betr. das Urheberrecht an Schriftwerken, Abbildungen, musikalischen Kompositionen und dramatischen Werken (B.G.Bl. S. 339 ff.); eingeführt in Baden und Südhessen (B.G.Bl. 1870 S. 647), Württemberg (a. a. O. S. 656) und Bayern (B.G.Bl. 1871 S. 90). — B.G.Bl. 1870 S. 621. Ein Gesetzentwurf über den Schutz der Photographien gegen unbefugte Nachbildung wurde im Reichstage 1870 (Sten. Ber. S. 898) abgelehnt.

Verträge wegen gegenseitigen Schutzes der Rechte an literarischen Erzeugnissen und Werken der Kunst bestehen mit Italien (vom 12. Mai 1869, B.G.Bl. S. 293) und der Schweiz (vom 13. Mai 1869, B.G.Bl. S. 624).

7. Zu Ziff. 7 sind folgende Gesetze erlassen worden:

a) Gesetz vom 25. Oktober 1867, betr. die Nationalität der Kauffahrteischiffe und ihre Befugniss zur Führung der Bundesflagge (B.G.Bl. S. 35 ff.), eingeführt in Baden und Südhessen (B.G.Bl. 1870 S. 51), Württemberg (a. a. O. S. 657) und Bayern (B.G.Bl. 1871 S. 87).

b) Gesetz vom 8. November 1867, betr. die Organisation der Bundeskonsulate, sowie die Amtsrechte und Pflichten der Bundeskonsuln (B.G.B. S. 137 ff.); eingeführt in Baden und Südhessen (B.G.Bl. 1870 S. 647), Württemberg (a. a. O. S. 656) und Bayern (B.G.Bl. 1871 S. 88.)

Hiezu der Zusatz in §. 3 des Gesetzes vom 22. April 1871, betr. die Einführung Norddeutscher Bundesgesetze in Bayern (a. a. O. S. 88.)

c) Gesetz vom 4. Mai 1870, betr. die Eheschliessung und die Beurkundung des Personenstandes von Bundesangehörigen im Auslande (B.G.Bl. S. 599 ff.); eingeführt in Baden und Südhessen (B.G.Bl. 1870 S. 647), Württemberg (B.G.Bl. 1870 S. 656) und Bayern (B.G.Bl. 1871 S. 87)

d) Gesetz, betr. die Gebühren und Kosten bei den Konsulaten des Deutschen Reichs, vom 1. Juli 1872 (R.G.Bl. S. 245).

Verträge: B.GBl. 1867 S. 317. 1868 S. 113. 197. 322. 464. 1870 S. 1. 25. 31. 90. 525. 1871 S. 104. 525. 1872 S. 67. 95. 211. 254.

8. Die Fassung in Ziff. 8 könnte zur Meinung Anlass geben, als bezögen sich die Worte: „im Interesse der Landesvertheidigung und des allgemeinen Verkehrs" lediglich auf „Herstellung von Land- und Wasserstrassen", zumal der Ausdruck „Eisenbahnwesen im Interesse etc." nicht gerade ein sprachlich untadelhafter ist. Der Zweifel löst sich, wenn man beachtet, dass die Worte „und die Herstellung .... Wasserstrassen" in Folge eines Verbesserungsantrags im verfassunggebenden Reichstage (Sten. Ber. S. 276) eingeschaltet wurden, während der Entwurf in der That lautete: „Das Eisenbahnwesen im Interesse der Landesvertheidigung und des allgemeinen Verkehrs."

Durch den Ausdruck „allgemeiner Verkehr" wollte man, wie der Bundescommissär Graf zu Itzenplitz im verfassunggebenden Reichstage erklärte (Sten. Ber. S. 277), die Localbahnen der Aufsicht und Gesetzgebung des Bundes entziehen. Dagegen spricht Art. 41 der Verfassung vom Interesse des „gemeinsamen" Verkehrs und lässt somit erkennen, dass man diese Eigenschaftswörter in der Absicht, eine Verschiedenheit beider Fälle zu bezeichnen, an unserm und am spätern Orte gewählt habe. Allgemeiner Verkehr ist der über die nächste Nähe eines Ortes, gemeinsamer Verkehr der über das Gebiet Eines Bundesstaates hinausgehende. Sehr deutlich in diesem Sinne steht der Ausdruck „gemeinsam" in der folgenden Ziff. 9.

Es ist ferner noch zu erwägen, in welchem Verhältnisse Ab-

schnitt VII der Verfassung zu der in Art. 3 Ziff. 8 getroffenen Bestimmung steht.

Thudichum (S. 239) meint, wenn die Gesetzgebung des Bundes weiter gehen solle, als die in Art. 41 — 47 genauer festgesetzten Schranken zuliessen, könne dies nur auf dem Wege der Verfassungsänderung geschehen.

Einen Grund für diese Ansicht gibt er nicht an, und wir wüssten uns auch in der That keinen zu denken. Es steht nirgends, dass Abschnitt VII. die Ziff. 8 beschränken solle. Als Verfassungsänderung wird sich also nicht darstellen, was man auf Grund der Ziff. 8 des Art. 4 zu Abschnitt VII neu bestimmen will, sondern was man anders bestimmen will, als im Abschnitt VII geschehen ist.

Erachtete man es für so selbstverständlich wie Thudichum anzunehmen scheint, „dass die hier besprochene Stelle aus Abschnitt VII einschränkend zu erklären sei," dann brauchte man hier des bayerischen Vorbehaltes keine Erwähnung zu thun.

Die Frage ist im Reichstage 1870 gelegentlich des Antrags Miquél betr. ein Gesetz über das Eisenbahnwesen zur Sprache gekommen (Sten. Ber. S. 784; Drucksachen S. 431). Der Antragsteller äusserte:

„Der Art. 4 der Verfassung des norddeutschen Bundes bestimmt ausdrücklich, dass dem Bunde die Gesetzgebung zustehe in Eisenbahnsachen im Interesse der Landesvertheidigung und des allgemeinen Verkehrs. Es ist hier keinerlei Schranke gesetzt, und ist ganz allgemein ausgesprochen: der norddeutsche Bund hat die Competenz, Gesetze zu erlassen über das Eisenbahnwesen. . . . Die Spezialartikel 41—47 der norddeutschen Bundesverfassung dagegen bezielen solche Bestimmungen, welche entweder sich nicht zur gesetzlichen Regelung eignen, oder aber, welche nicht zu ihrer Regelung eines besonderen Zusatzes bedürfen. Wenn in dem Art. 41 gesprochen wird von dem Rechte des Bundes, eine Eisenbahn auf Kosten des Bundes herzustellen, ohne dass die einzelnen Staaten dagegen Widerspruch erheben können, so ist es klar, dass es hiezu eines Spezialgesetzes bedürfte, aber nur eines Spezialgesetzes, um diese verfassungsmässigen Rechte des Bundes zur Ausführung zu bringen. Wenn in den Art. 42—44 gesprochen wird von der Verpflichtung, welche die einzelnen Staaten unter sich contrahiren, ihre Eisenbahnen nach einem gemeinsamen Plane verwalten zu lassen u. s. w., so sind das Spezialbestimmungen, welche in keiner Weise die Competenz des Bundes erschöpfen, sondern solche Bestimmungen, welche eine unmittelbare Ausführung

zulassen, ohne den Erlass eines allgemeinen Eisenbahngesetzes." Diese Beweisführung ist eine ganz unwiderlegliche. Und wenn Miquél die Verhandlungen des verfassunggebenden Reichstags als damit übereinstimmend anführt, (vergl. Sten. Ber. des verfassunggebenden Reichstags S. 276 ff.) so lässt sich dies nur bestätigen.

Ergangene Gesetze:

a) Gesetz vom 11. Juni 1868 (B.G.Bl. 1869 S. 33) die Sulinamündung betr.

b) Gesetz, betr. die Beschaffung von Betriebsmitteln für die Eisenbahnen in Elsass-Lothringen vom 14. Juni 1871 (R.G.Bl. S. 253)

c) Gesetz, betr. die St. Gotthard Eisenbahn vom 2. November 1871 (R.G.Bl. S. 375).

d) Gesetz, betr. die Einführung des Abschnitts VII der Reichsverfassung über das Eisenbahnwesen in Elsass-Lothringen vom 11. December 1871 (R.G.Bl. S. 444).

e) Gesetz, betr. die Uebernahme der Verwaltung der Wilhelm-Luxemburg-Eisenbahnen, vom 15. Juli 1872 (R.G.Bl. S. 329).

Vgl. auch hieher den Vertrag mit den Niederlanden betr. die Eisenbahn von Boxtel nach Cleve (R.B.Bl. 1872 S. 39), dann die Eisenbahnverträge mit Oesterreich (R.G.Bl. 1872 S. 353 und 362).

9. Zu Ziffer 9 ist erlassen worden:

a) das Gesetz über die Abgaben von der Flösserei vom 1. Juni 1870 (B.G.Bl. S. 312 vgl. S. 314) mit den Abänderungen durch §. 8 und 12 des Gesetzes vom 22. April 1871 (B.G.Bl. S. 89).

b) das Gesetz vom 11. Juni 1870, die Aufhebung der Elbzölle betr. (B.G.Bl. S. 416 und 417.)

Zu dieser Ziffer war im verfassunggebenden Reichstag (Sten. Ber. S. 279) eine Ausdehnung der Reichszuständigkeit auf die Anstalten für die Seeschifffahrt beantragt worden, was jedoch abgelehnt wurde. Dagegen wurde im Reichstage von 1869 (Sten. Ber. S. 210 ff. 954 ff.) ein bezüglicher Antrag angenommen, der aber ohne Folge blieb. Vgl. auch die Aeusserungen des Präsidenten Delbrück im Reichstage 1870 (Sten. Ber. S. 58).

10. Auf dem durch Ziff. 10 ihm zugewiesenen Gebiete, welches übrigens eine Einschränkung durch Art. 48 Abs. 2 erleidet, hat das Reich (bzw. der norddeutsche Bund) folgende Gesetze erlassen:

a) Gesetz vom 16. Mai 1869, betr. die Einführung von Telegraphenfreimarken (B.G.Bl. S. 377 ff.)

b) Gesetz vom 5. Juni 1869, betr. die Portofreiheiten im Gebiete des Norddeutschen Bundes (B.G.Bl. S. 141 ff. R.G.Bl. 1872 S. 167).

Beide Gesetze sind eingeführt in Baden und Südhessen (B.G.Bl. 1870 S. 64).

c) Gesetz über das Postwesen des Deutschen Reichs, vom 28. Oktober 1871 (R.G.Bl. S. 347 ff.)

d) Gesetz über das Posttaxwesen im Gebiete des Deutschen Reichs vom 28. Oktober 1871 (R.G.Bl. S. 358 ff.).

Durch die beiden letztgenannten Gesetze sind die norddeutschen Gesetze gleichen Betreffs vom 2., bzw. 4. November 1867 (B.G.Bl. S. 61 ff. S. 75 ff.) beseitigt. Die neuen Gesetze tragen den Sonderrechten der süddeutschen Königreiche Rechnung, das erste in §. 50 Abs. 5, das zweite in §. 13.

Vgl. Verfassung Art. 52. Württembergischer Vertrag Art. 2 Ziff. 6 mit Einführungsgesetz zur Reichsverfassung §. 2. —

Verträge B.G.Bl. 1868 S. 26. 41. 69. 117. 157. 343. 368. 481. 1869 S. 55. 73. 1870 S. 547. 565. 594. 1871 S. 245. 1872 S. 111. 137. 238.

Das Telegraphenwesen hat durch die Telegraphenordnung für das Deutsche Reich vom 21. Juni 1872 (R.G.Bl. S. 213) seine Regelung gefunden.

11. Auf Grund der Ziffer 11 des Artikels erging das Gesetz vom 21. Juni 1869 über die Gewährung der Rechtshilfe (B.G.Bl. S. 305 ff.); eingeführt in Baden und Südhessen (B.G.Bl. 1870 S. 647), Württemberg (a. a. O. S. 656), Bayern (B.G.Bl. 1871 S. 87) und Elsass-Lothringen (R.G.Bl. 1871 S. 445.)

Zu dieser und den beiden folgenden Nummern hatte Abg. Schwarze im verfassunggebenden Reichstage beantragt, behufs Beseitigung des „Missverständnisses“ als ob die Bundesaufsicht sich auch auf die Justizgesetzgebung erstrecke, die 3 Nummern als besondern Artikel zu fassen mit dem Eingange:

„Der Gesetzgebung des Bundes unterliegen ferner die folgenden Angelegenheiten.“ (Sten. Ber. S. 315). Schwarze meinte, eine Aufsicht sei hier gar nicht möglich, und dies ist streng genommen wahr; allein ein Recht der Kenntnissnahme lässt sich hier doch denken und dieses wird man haben bezeichnen wollen. Lasker bekämpfte den Antrag, weil er einen tiefgreifenden Unterschied begründe. „Wenn der Bund über Handelsrecht, Wechselrecht, Gerichtsordnung, Strafrecht u. s. w. Gesetze erlässt, muss er auch das Recht haben, dafür Sorge zu tragen, dass die einzelnen Staaten sich nicht dieser Gesetzgebung entziehen und dadurch die Einführung dieser Gesetze illusorisch machen.“ Und der Abg. zur Rabenau erklärte: „Die Bundesgewalt muss darauf sehen,

dass die Gesetze, welche von ihr beschlossen worden sind, auch wirklich eingeführt werden, sonst — hört Alles auf.“

Diese Bedenken sind, wenn man die Einrichtungen des Bundes in Betracht zieht, ziemlich unerklärlich. Soferne ihnen aber die Besorgniss zu Grunde liegt, es möchte das geschaffene, gemeinsame Recht in der Rechtspflege eine verschiedene Entwickelung finden, so ist entgegen zu halten, dass dies nur auf Eine Weise zu verhindern ist, nemlich durch Errichtung eines obersten Reichsgerichtes.

12. Mit dem Notariatswesen hat sich die Reichsgesetzgebung bis jetzt noch nicht befasst.

Vgl. hiezu Bohlmann in Behrend's Zeitschrift für Gesetzgebung und Rechtspflege in Preussen 1871 S. 89 ff.

13. Die Zuständigkeit der Reichsgesetzgebung ist nicht auf das ganze bürgerliche Recht ausgedehnt, sondern erstreckt sich nur auf das Obligationenrecht. Weiter gehenden Anträgen im Reichstage wurde bis jetzt von Seiten der Bundesregierungen keine Folge gegeben.

Soviel muss bei unbefangener Betrachtung einleuchten, dass es mindestens überflüssig ist, eine Ausdehnung der Zuständigkeit dann schon anzustreben, wenn eine praktische Benützung derselben noch nicht möglich oder noch nicht räthlich erscheint.

Ueber die vorliegende Frage äusserte der Abg. Schwarze im verfassunggebenden Reichstage: (Sten. Ber. S. 234)

„Ich kann eine gemeinsame Gesetzgebung nur so weit für berechtigt erachten, als auch in der That ein gemeinsames Bedürfniss dazu vorhanden ist; — da wo in kleinen Kreisen die Rechtsbildung sich erzeugt, würde die Allgemeinheit und Gemeinsamkeit des Rechts eine Tyrannei enthalten. Denn das Recht muss aus dem Volke selbst herauswachsen; — das Recht darf dem Volk nicht aufgenöthigt werden. Wir nöthigen aber dem Volke das Recht auf, wenn wir seine particularen Sonderheiten und Eigenthümlichkeiten nicht schonen. Glauben Sie denn, dass wir im Stande sind, z. B. über die bäuerlichen Gutsverhältnisse, über die Erbfolge und dergleichen mehr eine gleichmässige Gesetzgebung zu erlassen? . . . Wenn wir diejenigen Rechtsgewohnheiten und Rechtsanschauungen im Volke, die gewissermassen sich fortgeerbt haben auf Vater und Enkel und in ihnen lebendige Quellen des Rechts enthalten, wenn wir diese Rechtsanschauungen und Rechtsgewohnheiten nicht schützen wollen, greifen wir in das hinein, was dem Volke fast ebenso lieb ist wie seine Religion, ebenso lieb wie der Boden, auf dem es lebt. Eine Gleichmachung in dieser

Richtung tödtet das Rechtsleben, eine Gleichmachung in dieser Richtung wird niemals ein gemeinsames Recht deshalb schon erzeugen, weil es für Alle gegeben worden ist; wir machen ein Recht, aber es ist kein nationales Recht."

Auf der andern Seite äusserte der Abg. Wächter (Sten. Ber. S. 288): „Ich glaube wir könnten wohl es wenigstens als eine zulässige Aufgabe der Zukunft hinstellen, überhaupt ein gemeinsames bürgerliches Gesetzbuch für den ganzen norddeutschen Bund und für diejenigen deutschen Staaten, die wir hoffentlich noch zu unserm Bunde heranziehen werden, zu verschaffen. Es wird dabei allerdings — und das bevorworte ich — Manches für ein Particularrecht übrig bleiben müssen; Sie werden für die ehelichen Güterverhältnisse einen sehr freien Raum für Particularrechte einräumen müssen, Sie werden für manche Grundeigenthumsverhältnisse noch manches Particularistische zulassen müssen; aber warum soll man sich nicht im Uebrigen, namentlich für das Allgemeine, für das Massgebende, für das Wichtigste bei jedem Rechte, für die allgemeinen Principien zu einem gemeinsamen Codex vereinigen können?"

Der Abg. Gerber meinte gleichfalls die weitere Zuständigkeit im Sinne einer Vollmacht für den Bund, allmälig auf diesem Gebiete vorzugehen, bevorworten zu sollen. In der Ausführung des Gedankens weicht er von Wächter ab: „Ich glaube wir müssen uns hier in die Lage eines Mannes versetzen, der einen Culturplan — möchte ich mich ausdrücken — wie über einen Forst entwirft. Wir müssen uns vergegenwärtigen, dass wir es hier mit einer Reihe der allerverschiedenartigsten Gebiete zu thun haben, die mit dem Volksleben in dem mannigfaltigsten Zusammenhang stehen. . . . Ich glaube, wenn wir morgen eine Commission niedersetzten mit dem Auftrage, eine Gesammtcodification des deutschen Privatrechts zu machen, sie würde ein Werk liefern, bei dem man uns höchst wahrscheinlich zwingen müsste, darin einen Ausdruck des wirklichen deutschen Rechts zu verehren. Ich meine, man müsse stückweise vorschreiten. Ueberall, wo im Privatrecht bei einem einzelnen Gebiet des wirthschaftlichen oder des gesellschaftlichen Lebens oder sonstiger auf das Privatrecht wirkender Interessen das Bedürfniss auftritt, etwas gemeinsames zu schaffen, da sollte unsere Bundesgewalt vorschreiten. So kommen wir allmälig auf einem äusserst naturgemässen Wege zu einem einheitlichen Rechte, und unsere deutsche Jurisprudenz ist in der Lage, stückweise den Boden zu ebenen und stückweise das Material vorzubereiten." (Sten. Ber. S. 290).

In diesen drei von uns angeführten Bruchstücken drücken sich die verschiedenen Ansichten am bezeichnendsten aus, am bezeichnendsten auch dann, wenn man die späteren Verhandlungen (Sten. Ber. 1869 S. 445 ff. 617 ff.) mit vergleicht. —

Auf Grund der Ziff. 13 dieses Artikels ist eine ziemlich umfassende Gesetzgebung erfolgt. Bevor wir diese aufzählen, sei noch erwähnt, dass dem im Reichstage 1870 (Sten. Ber. S. 893) ausgesprochenen Wunsche, es möge ein gemeinsamer Volljährigkeitstermin für das ganze Reich festgesetzt werden, keine Folge von Seiten der Regierungen gegeben wurde, weil derselbe unnöthiger Weise Zuständigkeitszweifel aufrege. Ergangen sind bis jetzt nachstehende Gesetze:

a) Gesetz vom 14. November 1867, betr. die vertragsmässigen Zinsen (B.G.Bl. S. 159 f.); eingeführt in Baden und Südhessen (B.G.Bl. 1870 S. 647) und Württemberg (a. a. O. S. 656).

b) Gesetz vom 29. Mai 1868, betr. die Aufhebung der Schuldhaft (B.G.Bl. S. 237 f.); eingeführt in Baden und Südhessen (B.G.Bl. 1870 S. 647), Württemberg (a. a. O. S. 656) und Bayern (B.G.Bl. 1871 S. 87).

c) Gesetz vom 1. Juli 1868, betr. die Schliessung uud Beschränung der öffentlichen Spielbanken (B.G.Bl. S. 367 f.); eingeführt in Baden und Südhessen (B.G.Bl. 1870 S. 647), Württemberg (a. a. O. S. 656) und Bayern (B.G.Bl. 1871 S. 87.)

d) Gesetz vom 4. Juli 1868, betr. die privatrechtliche Stellung der Erwerbs- und Wirthschaftsgenossenschaften (B.G.Bl. S. 415 ff.); eingeführt in Baden und Südhessen (B.G.Bl. 1870 S. 647) und Württemberg (a. a. O. S. 656). Dann: Gesetz vom 19. Mai 1871, betr. die Declaration des §. 1 des Gesetzes vom 4. Juli 1868 (R.G.Bl. S. 101).

e) Gesetz vom 8. Juli 1868, betr. die subsidiarische Haftung des Brauereiunternehmers für Zuwiderhandlungen gegen die Braumalzsteuergesetze durch Verwalter, Gewerbsgehülfen und Hausgenossen (B.G.Bl. S. 403 f.).

f) Gesetz vom 8. Juli 1868, betr. die subsidiarische Haftung des Brennereiunternehmers u. s. w. (B.G.Bl. S. 404 ff.)

g) Gesetz vom 5. Juni 1869, betr. die Einführung der allgemeinen Deutschen Wechselordnung, der Nürnberger Wechselnovellen und des allgemeinen Deutschen Handelsgesetzbuches als Bundesgesetze (B.G.Bl. S. 379 ff.); eingeführt in Baden und Südhessen (B.G.Bl. 1870 S. 647) Württemberg (a. a. O. S. 656) und Bayern (B.G.Bl. 1871 S. 88).

h) Gesetz vom 12. Juni 1869, betr. die Errichtung eines obersten Gerichtshofes für Handelssachen (B.G.Bl. S. 201 ff); eingeführt in Baden und Südhessen (B.G.Bl. 1870 S. 47), Württemberg (a. a. O. S. 656) und Bayern (B.G.Bl. 1871 S. 89).

i) Gesetz vom 21. Juni 1869, betr. die Beschlagnahme des Arbeits- und Dienstlohnes (B.G.Bl. S. 242 f.); eingeführt in Baden und Südhessen (B.G.Bl. 1870 S. 647), Württemberg (a. a. O. S 656) und Bayern (B.G.Bl. 1871 S. 88).

k) Gesetz vom 11. Juni 1870, betr. die Kommanditgesellschaften auf Aktien und die Aktiengesellschaften (B.G.Bl. S. 375 ff.); eingeführt in Baden und Südhessen, (B.G.Bl. 1870 S. 616). Württemberg (a. a. O. S. 656) und Bayern (B.G.Bl. 1871 S. 90).

l) Gesetz vom 22. April 1870, betr. die zu Gunsten der Militärpersonen eintretende Einstellung des Civilprozessverfahrens (B.G.Bl. S. 493 ff.).

m) Gesetz vom 15. Mai 1871, betr. die Redaktion des Strafgesetzbuches für den Norddeutschen Bund als Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich (R.G.Bl. S. 127 ff.). Dann: Gesetz vom 10. December 1871, betr. die Ergänzung des Strafgesetzbuches für das Deutsche Reich (R.G.Bl. S. 442).

n) Gesetz vom 7. Juni 1871, betr. die Verbindlichkeit zum Schadenersatz für die bei dem Betriebe von Eisenbahnen, Bergwerken etc. herbeigeführten Tödtungen und Körperverletzungen (R.G.Bl. S. 207 ff.)

o) Militairstrafgesetzbuch für das Deutsche Reich und Einführungsgesetz zu demselben, vom 20. Juni 1872 (R.G.Bl. S. 173).

In das bürgerliche Recht greift auch ein das Gesetz betr. die Beschränkungen des Grundeigenthums in der Umgebung von Festungen (R.G.Bl. 1871 S. 459), das jedoch auf Grund der Zuständigkeit nach Ziff. 14 erging.

Verträge B.G.Bl. 1870 S. 53. 1871 S. 446.

Die Zuständigkeit des Reiches ist auf die Gerichtsverfassung nicht ausgedehnt; doch lässt sich eine gemeinsame Regelung des Verfahrens in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten und in Strafsachen ohne eine gemeinsame Gerichtsverfassung nicht denken.

Der Reichstag 1868 beschloss (Sten. Ber. S. 124—129) „den Bundeskanzler aufzufordern, Entwürfe eines gemeinsamen Strafrechtes und eines gemeinsamen Strafprozesses, sowie der dadurch bedingten Vorschriften der Gerichtsorganisation baldthunlichst vorbereiten und dem Reichstag vorlegen zu lassen."

Auch die „Begründung des Entwurfs einer Deutschen Civilprozessordnung“ (Berlin 1871. Im k. preuss. Justizministerium bearbeitet und als Manuscript gedruckt) äussert: (§. 16) „Die Civilprozessordnung ist als ein Theil eines grössern Ganzen gedacht, welches die Gerichtsverfassung, das Civilverfahren und das Strafverfahren umfasst.“

Es wird sich aber zu Folge des oben Gesagten die Reichszuständigkeit hinsichtlich der Gerichtsverfassung nicht weiter erstrecken, als es sich um die mit der Regelung des Gerichtsverfahrens untrennbar verknüpften Bestimmungen handelt. (So auch Thudichum S. 240.)

Ein zwingender Grund, über diese verfassungsmässige Grenze hinaus zu gehen, ist durchaus nicht vorhanden; es ist vor Allem ein Bedürfniss, die ganze Gerichtsbarkeit auf das Reich zu übertragen, nicht anzuerkennen. Weder in Nordamerika noch in der Schweiz ist dies geschehen. Man hat auch in dieser Frage wieder auf den Bundesstaatsbegriff gesündigt. In einem Aufsatze der preussischen Jahrbücher (Bd. 22. 1868) über die Bundescivilprozessordnung und die Organisation der Justiz lesen wir z. B. (S. 315): „So lange die Geschichte besteht, war die Jurisdiktion und insbesondere die Sorge für das Gerichtswesen eines der ersten, wo nicht das allererste Attribut eines jeden wirklichen Staatswesens. Ist der junge Bundesstaat wirklich ein Staat (das nun allerdings nicht!), so trägt er von selbst dieses höchste Recht in sich.“ Also ganz von selbst! Wie sich die Bundesstaaten ohne dieses „allererste Attribut eines wirklichen Staatswesens“ behelfen sollen, hat der Verfasser in seinem Eifer zu sagen vergessen. Weiter unten findet er es doch nöthig, für dieses „von selbst“ dem jungen Bundesstaate zustehende Recht eine verfassungsmässige Stütze zu suchen und so die „heillose Competenzfrage“ zu berühren. „Schlägt man die Demonstration, dass nach Artikel so und so viel die Competenz unwiderleglich vorhanden sei, höher an, als dass es sich um das Postulat eines gut geordneten Staatswesens handelt, so darf man getrost auch darauf eingehen. Art. 4 Ziff. 13 der Bundesverfassung erwähnt allerdings nicht ausdrücklich die Justizorganisation. Aber er erstreckt die Zuständigkeit des Bundes auf das „gerichtliche Verfahren.“ Gerichtliches Verfahren ist nicht denkbar ohne Gerichte. (Sehr wahr!) Soll also das Verfahren von Bundeswegen einheitlich regulirt werden als ein „gerichtliches,“ so müssen dazu auch von Bundeswegen die Gerichte aufgestellt werden.“ Mag die Competenzfrage immerhin heillos sein, diese Antwort auf dieselbe ist es jedenfalls auch.

Weit über die Grenzen des Art. 4 hinaus hat schon der norddeutsche Bund seine Zuständigkeit ausgedehnt durch die Errichtung des Bundesoberhandelsgerichtes. Dass dies eine Verfassungsänderung war, kann eben so wenig mit Grund bestritten werden, als dass dadurch ein wesentlicher Fortschritt in der gemeinsamen Rechtsentwicklung begründet wurde. (Vergl. Hirth's Annalen II. S. 1057).

Uebrigens ist durch verschiedene spätere Gesetze die Zuständigkeit des Reichsoberhandelsgerichtes auf andere als Handelssachen erweitert worden, so dass zu erwarten steht, es werde dieses Gericht allmälig die Natur eines obersten Reichsgerichtshofes annehmen. Zu diesen ausdehnenden Bestimmungen gehören: §. 32 des Gesetzes vom 11. Juni 1870 betr. das Urheberrecht etc., welcher für Entschädigungsklagen und strafrechtliche Verfolgungen auf Grund dieses Gesetzes das Reichsoberhandelsgericht zur obersten Entscheidung beruft; §. 3 des Gesetzes vom 22. April 1871 (R.G.Bl. S. 88), wonach das gleiche Gericht höchste Instanz in Consulargerichtssachen ist; §. 10 des Gesetzes vom 7. Juni 1871, betr. die Verbindlichkeit zum Schadenersatz für die bei dem Betriebe von Eisenbahnen, Bergwerken etc. herbeigeführten Tödtungen und Körperverletzungen, welcher für bürgerliche Rechtsstreitigkeiten aus diesen Ansprüchen das Oberhandelsgericht zum obersten Gerichtshofe einsetzt; endlich das Gesetz vom 14. Juni 1871, betr. die Bestellung des Bundesoberhandelsgerichtes zum obersten Gerichtshofe für Elsass und Lothringen (R.G.Bl. S. 315 f. Vergl. hiezu Hirth's Annalen IV. S. 961.)

14. Die Gesetzgebung über Militärwesen und Kriegsmarine wird bei den Abschnitten IX und XI der Verfassung zur Erwähnung kommen.

15. Zu Nummer 15 ist ergangen: das Gesetz vom 7. April 1869, betr. Massregeln gegen die Rinderpest (B.G.Bl. S. 105 ff.), eingeführt in Baden und Südhessen (B.G.Bl. 1870 S. 647), Bayern und Württemberg (R.G.Bl. 1871 S. 372) und Elsass-Lothringen (R.G.Bl. 1871 S. 471.)

16. Die letzte Ziffer ist durch die Verträge mit den süddeutschen Staaten in die Verfassung gekommen.

Unter den Vereinen sind, da das Gesetz nicht unterscheidet, sowohl die politischen, als die nicht politischen zu verstehen. Dagegen will hier offenbar nur von den öffentlichrechtlichen Bestimmungen gehandelt werden: Vereine, die unter den Begriff der privatrechtlichen Genossenschaft oder der Handelsgesellschaft fallen, gehören eben so wenig hieher als überhaupt die Regelung der privatrechtlichen Stellung der Vereine. Hiefür ist vielmehr Ziff. 13 des Artikels massgebend.

Die Verhandlungen der ersten Reichtagssession von 1871 über die neue Verfassungsurkunde für das deutsche Reich brachten eine hieher gehörige Frage in Anregung, welche bei Berathung der Verträge nicht besprochen worden war.

Der Antrag Reichensperger und Gen. (Drucksachen S. 62) auf Einschaltung von Grundrechten in die Reichsverfassung enthielt in Art. 7 Folgendes:

„Die evangelische und römisch-katholische Kirche, sowie jede andere Religionsgesellschaft, ordnet und verwaltet ihre Angelegenheiten selbstständig und bleibt im Besitz und Genuss der für ihre Kultus-, Unterrichts- und Wohlthätigkeitszwecke bestimmten Anstalten, Stiftungen und Fonds.“

Die Gründe des Antrages beriefen sich darauf, dass in Art 4 Ziff. 16 der Verfassung der Gesetzgebung des Reiches auch die Bestimmungen über die Presse und das Vereinswesen zugewiesen worden seien und dass es sich nach dem Vorbilde der Verfassungen in den meisten Bundesstaaten empfehle, für diese hochwichtigen Rechtsmaterien verfassungsmässige Garantien in der Form von Grundrechten zu schaffen.

Diese Begründung erläuterte einer der Unterstützer des Antrages, Windthorst (Sten. Ber. S. 118) wie folgt:

„Sie werden vielleicht sagen, es seien die Paragraphen über die kirchliche Freiheit mit den Bestimmungen über Press- und Vereinsfreiheit nicht im Zusammenhange. Wenigstens habe ich mehrere Aeusserungen so aufgefasst. Aber schon die schriftliche Motivirung unseres Antrages hat Ihnen gesagt, dass diese Bestimmungen unzertrennlich seien von der Ordnung des Vereinswesens. Wir betrachten... die Kirche selbst nicht als einen Verein, aber wir betrachten die Kirche als eine Corporation, welche Vereine schafft, und alle Gesetzgebungen in Deutschland, welche mit dem Vereinswesen sich beschäftigt haben, haben sich auch mit den Vereinen beschäftigt, welche die Kirche schafft, und insoferne war es allein schon wegen des Vereinswesens nothwendig, auch den Grundsatz der Selbstständigkeit der Kirche auszusprechen, weil wir sonst in der Hinsicht der Grundlagen für die Vereinsgesetzgebung entbehren würden. Ferner war dieses nothwendig mit Rücksicht darauf, dass den von der Kirche geschlossenen Vereinen ihr Vermögen und ihre Fonds verbleiben müssen. Alles das ist bei der Vereinsgesetzgebung absolut nothwendig zu berücksichtigen, und desshalb musste der Artikel 15 der preussischen Verfassung jetzt, nachdem die Bestimmung des Art. 4 Nr. 16 aufgenommen, unter den in der Ver-

fassung auszusprechenden Grundrechten aufgezählt werden. Es ist das keine Willkür, es war eine dringende Nothwendigkeit. Wollten Sie diese Angelegenheit nicht vor den Reichstag bringen, wollten Sie diese Verhandlung vermeiden, dann hätten Sie gefälligst den Art. 4 Nr. 16 nicht schaffen sollen. Damit, dass Sie ihn schufen, haben Sie uns in die Nothwendigkeit versetzt, das zu beantragen, was jetzt zu Ihrer Beschlussnahme vorgelegt ist."

Dem entgegnete Stauffenberg (Sten. Ber. S. 140):

„Es ist von dem Herrn Abgeordneten Dr. Windthorst gesagt worden, Sie seien zu diesen Grundrechten genöthigt worden durch die Competenzerweiterungen, welche mit den Verfassungsverträgen verbunden wären, in specie durch die Nummer 16 des Artikels 4. Nun spricht diese Nummer 16 des Artikels 4 von dem Press- und Vereinswesen, und ich will dem Herrn Redner vollständig Recht geben, dass er hierdurch zu den Grundrechten Veranlassung hatte, welche das Press- und Vereinswesen betreffen; aber wie er dazu kommt, in diese Nummer 16 des Artikels 4 die gesammte Cultusgesetzgebung hineinzuziehen, das ist mir vollständig unfasslich."

Uns ebenfalls; und wenn der eben genannte Abgeordnete sagt, mit dem gleichen Rechte könne man auch die Gemeindegesetzgebung hereinziehen, da man noch füglicher die Gemeinden als Vereine bezeichnen könne, so ist diese Bemerkung vollkommen zutreffend.

Windthorst gibt selbst zu, dass die katholische und die protestantische Kirche keine Vereine seien. Was soll nun an der Sache der Umstand ändern, dass eine Kirche Vereine schafft? Dann fallen eben diese von ihr geschaffenen Vereine unter das Vereinsgesetz; aber nicht die Kirche.

Die Frage, welche uns hier interessirt, lautet: Erstreckt sich das Gesetzgebungsrecht des Reichs über die Vereine auch auf die Kirchengesellschaften? Die Frage ist in dieser Form zu verneinen. Das Gesetzgebungsrecht des Reiches erstreckt sich eben auf die Vereine; welcher Art dieselben sind, ist gleichgiltig. Unter diese Gesetzgebung können Religionsgenossenschaften fallen, wenn sie nicht öffentliche, sondern Privatreligionsgesellschaften, also keine Corporationen sind. Ob sie das Eine, ob sie das Andere sind, entscheidet aber das Landesrecht. Ist eine Religionsgesellschaft nach dem Staatsrechte eines Bundesstaates eine öffentliche, so ändert daran die Reichsgesetzgebung nichts, da sich diese auf Cultusangelegenheiten nicht erstreckt. Ist eine Religionsgesellschaft als Verein begründet, oder will sie als sol-

cher begründet werden, dann fällt sie unter das zu erlassende Reichsvereinsgesetz; aber nicht weil sie eine Religionsgenossenschaft, sondern weil sie ein Verein ist.

Was also der Antrag Reichensperger bestimmt wissen wollte, hätte sachlich ganz entschieden eine Zuständigkeitserweiterung enthalten.

Die Reichsgesetzgebung hat sich bis jetzt mit dem Vereinswesen noch nicht befasst, und ebenso wenig mit der Presse. Nur einige zerstreute gesetzliche Bestimmungen lassen sich bezüglich der Presse aufzählen.

§. 143 Abs. 4 der Gewerbeordnung vom 21. Juni 1869 sagt:

„Die Bestimmungen der Landesgesetze, nach welchen die Befugniss zur Herausgabe von Druckschriften und zum Vertriebe derselben innerhalb des Norddeutschen Bundesgebietes im Verwaltungswege entzogen werden darf, werden hierdurch aufgehoben."

§. 3 des Gesetzes über das Postwesen des Deutschen Reichs bestimmt:

„Auch darf keine im Gebiete des Deutschen Reichs erscheinende politische Zeitung vom Postdebit ausgeschlossen und ebenso wenig darf bei Normirung der Provision, welche für die Beförderung und Debitirung der im Gebiete des Deutschen Reichs erscheinenden Zeitungen zu erheben ist, nach verschiedenen Grundsätzen verfahren werden. Die Post besorgt die Annahmen der Pränumeration auf die Zeitungen, sowie den gesammten Debit derselben."

Vergl. ferner Art. 22 der Reichsverfassung.

Als Absonderlichkeit verdient noch bemerkt zu werden, dass man im Reichstage hinter dieser Ziffer 16 reaktionäre Absichten der Regierungen vermuthete. (II. a. o. Session 1870 Sten. Ber. S. 117.) Der Abgeordnete Wagener (a. a. O. S. 118) machte sich mit Recht darüber lustig, indem er hervorhob, es stehe ja in der Hand des Reichstags eine rückschrittliche Vorlage, wenn sie ihm gemacht würde, abzulehnen.

Artikel 5.

Die Reichsgesetzgebung wird ausgeübt durch den Bundesrath und den Reichstag. Die Uebereinstimmung der

Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen ist zu einem Reichsgesetze erforderlich und ausreichend.

Bei Gesetzesvorschlägen über das Militairwesen, die Kriegsmarine und die im Artikel 35 bezeichneten Abgaben giebt, wenn im Bundesrathe eine Meinungsverschiedenheit stattfindet, die Stimme des Präsidiums den Ausschlag, wenn sie sich für die Aufrechthaltung der bestehenden Einrichtungen ausspricht.

I. In Art. 2 am Anfange ist gesagt, dass innerhalb des Bundesgebietes und nach Massgabe der Verfassung das Reich das Recht der Gesetzgebung ausübe. Nun lesen wir hier in Art. 5: „Die Reichsgesetzgebung wird ausgeübt durch den Bundesrath und den Reichstag." Schon die blosse Nebeneinanderstellung beider Sätze macht es augenfällig, dass wir es hier mit keiner ganz folgerichtigen Ausdrucksweise zu thun haben. Als Sinn des Art. 2 haben wir den gefunden, dass gemäss desselben der Bund d. h. die verbündeten Souveräne gewisse Gesetzgebungsrechte gemeinschaftlich ausübe. Inhaber der Gesetzgebungsrechte, Träger der Gesetzgebungsgewalt sind also die Souveräne und in dieser ihrer Eigenschaft üben sie jene Rechte gemeinsam. Diese gemeinsame Ausübung aber wird im Bundesrathe durch die Gesandten der Souveräne bethätigt. Die Gesandten sind die Beauftragten, die Werkzeuge des Willens der Souveräne. Die Souveräne sprechen und stimmen durch den Mund ihrer Bevollmächtigten. Es sind also die Bundesrathsmitglieder Ausüber der Rechte ihrer Auftraggeber; aber sie sind nicht „Ausüber der Reichsgesetzgebung." Ausüber der Reichsgesetzgebung sind die Souveräne selbst. Nicht mit den bayerischen, den sächsischen Bundesrathsmitgliedern hat sich der König von Preussen zur Ausübung von Gesetzgebungsrechten verbunden, sondern mit dem Könige von Bayern, von Sachsen etc. Der Bundesrath übt demnach keine gesetzgebende Gewalt, — er ist keine Fürstenversammlung — sondern die Verbündeten, wie denn auch die Reichsgesetze nicht im Namen des Bundesrathes, sondern in dem des Reiches d. i. der Verbündeten verkündet werden. Noch ungenauer erscheint die Ausdrucksweise des Artikels hinsichtlich des Reichstages. Der Reichstag übt ganz sicher nicht

das Recht der Gesetzgebung aus; denn das Recht der Gesetzgebung statt eines Andern ausüben heisst doch wohl im Namen eines Andern Gesetze geben, und der Reichstag gibt keine Gesetze. Der Reichstag wirkt nur bei der Ausübung des Gesetzgebungsrechts in soferne mit, als ohne seine Zustimmung kein Gesetz erlassen werden kann. Wer das Recht hat, eine Handlung zu erlauben oder zu verbieten, und seine Erlaubniss gibt, der handelt nicht, sondern erlaubt zu handeln.

Ungenau ist der Ausdruck auch in sofern, als, wie wir eben darthaten, die Thätigkeit, welche Bundesrath und Reichstag bei der Reichsgesetzgebung entwickeln, gar keine gleichartige ist, obschon der Art. 5 für beide Thätigkeiten dasselbe Zeitwort gebraucht. — Dass es ferner sprachlich ungenau ist zu sagen: „Die Reichsgesetzgebung wird ausgeübt“ statt „das Recht der Gesetzgebung“ ist einleuchtend.

Die richtige Fassung des ersten Satzes unseres Artikels wäre also etwa die:

„Das Recht der Gesetzgebung für das Reich wird von den Verbündeten im Bundesrathe und unter Mitwirkung des Reichstags ausgeübt.“

Es ist nicht eine blosse stilistische Gewissenhaftigkeit, welche uns zu dieser ausführlicheren Untersuchung des Wortlautes bewog; der Grund ist vielmehr der, dass sich in der wissenschaftlichen Darstellung der falsche Ausdruck der Verfassung schon in einen falschen Gedanken verwandelt hat. Thudichum (S. 83) sagt geradezu: „Die gesetzgebende Gewalt (Accusativ) legt die Verfassung (Nominativ) dem Bundesrath und dem Reichstage bei;“ ein Satz für den wir die Verantwortung nur ungern übernehmen möchten.

Wenn es dann in Abs. 1 des Art. 5 weiter heisst: „Die Uebereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen ist zu einem Reichsgesetze erforderlich und ausreichend“ so ist dies nur mit der Einschränkung durch Art. 78 zu verstehen, und ausserdem zu bemerken, dass zu einem Reichsgesetze auch noch die Verkündigung (Art. 17 und 2 der Verfassung) nöthig ist. Man wollte hier offenbar sagen „zum Erlass eines Reichsgesetzes“ und wählte nur aus Versehen die angegebene Fassung.

II. Durch Absatz 2 ist dem Könige von Preussen ein Veto in den dort genannten Angelegenheiten eingeräumt, ein Veto, welches seinen Ursprung einem Verbesserungsantrage Twesten's im verfassunggebenden Reichstag verdankte. Auch hier kann man der Ausdrucksweise des Gesetzes kein besonderes Lob spenden. Wenn gesagt ist: es gebe

bei Meinungsverschiedenheit die Stimme des Präsidiums dann den Ausschlag, wenn sie sich für Aufrechthaltung der bestehenden Einrichtungen ausspreche, so bemerkt hiezu Martitz (S. 43 N. 36) mit Recht: „Das heisst unnützer Weise Worte machen. Die Beschlüsse des Bundesraths haben immer nur die Absicht, das Bestehende abzuändern. Beibehaltung des Bestehenden ist nicht Objekt einer Beschlussfassung.“ Vgl. Rönne S. 158 N. 2.

Auch wenn Preussen mit seiner Ansicht allein steht, hat es das Veto: denn eine Meinungsverschiedenheit liegt auch dann vor.

Neu ist in dem Artikel das Veto hinsichtlich der Abgaben nach Art. 35: die norddeutsche Verfassung hatte diese Bestimmung in Art. 37; der Zollvereinsvertrag von 1867 in Art. 8 §. 12. Art. 37 der Verfassung enthält jetzt nur noch die Festsetzung eines preussischen Veto's bei Beschlussfassungen über Ausführung der Zoll- und Steuergesetze.

Ueber die Bedeutung des Ausdruckes „Einrichtungen“ äusserte der Antragsteller Twesten im verfassunggebenden Reichstage (Sten. Ber. S. 309):

„Ich habe gehört, dass von einigen Seiten Anstoss daran genommen wird, dass es heisst: „wenn es sich um Aufrechthaltung der bestehenden Einrichtungen handle.“ Man hat gemeint, statt „Einrichtungen“ zu sagen „Gesetze.“ Ich glaube aber, dass „Einrichtungen“ stehen bleiben müssen. Denn es gibt manche Einrichtungen sowohl im Militärwesen wie sonst im Staate, die nicht ausdrücklich auf Gesetzen beruhen, sondern thatsächlich bestehen, auf welche sich aber künftige Gesetze wohl beziehen können, und ich meine, die Krone Preussen muss in der Lage sein, auch dann ein Veto einzulegen, wenn es versucht werden sollte durch die Gesetzgebung Aenderungen in solchen Einrichtungen zu treffen, welche bisher nicht auf ausdrücklichen gesetzlichen Bestimmungen beruhen.“

Die Organe der Reichsgewalt.

Da die äussern Einrichtungen des Staatenbundes auf der Vertragsfreiheit der verbündeten Staaten beruhen, so wird in diesem Punkte mehr als in allen andern je nach der Verschiedenheit der Verhältnisse die

bunteste Manigfaltigkeit der Formen zu Tage treten. Es wird aber insbesondere nach zwei Richtungen hin ein durchgreifender Unterschied statt finden: einmal nemlich wird es hier darauf ankommen, ob Freistaaten oder Alleinherrschaften zum Bunde sich vereinigen; sodann wird die grössere oder geringere Innigkeit der Verbindung und dabei besonders die Frage als bedeutsam erscheinen, ob die Staaten zur Ausübung nur völkerrechtlicher oder auch zur Ausübung staatsrechtlicher Hoheitsrechte sich vereinigen. Andere Gestaltungen werden nöthig, wo die Träger der Souveränetät in den verbündeten Staaten Einzelpersönlichkeiten, andere wo sie Vielheiten sind; und es wird die engere staatliche Verbindung einen ausgebildeteren, verwickelteren Mechanismus nöthig machen als die losere. Diese Umstände bewirken, dass wenn man mit nur auf das Aeusserliche gerichtetem Blicke die Einrichtungen der verschiedenen Bünde: wie der athenischen Symmachie, des achäischen und ätolischen Bundes im Alterthume, der Schweiz, der Niederlande, des nordamerikanischen und des deutschen Bundes in späterer und neuester Zeit vergleicht, und wenn man ihr Entstehen und ihre Umwandlungen berücksichtigt, man nur schwer den Glauben und das Bewusstsein festhält, dass diese ganze Vielgestaltigkeit politischer Bildungen nichts Anderes als die Entfaltung eines einzigen rechtswissenschaftlichen Grundgedankens ist. Und zu all diesen bestimmenden Einflüssen tritt noch als weitere Ursache von Verschiedenheiten die politische Machtfrage hinzu. Es wird für die Einrichtung des Bundes von Bedeutung sein, ob er von einer Anzahl gleich mächtiger Staaten eingegangen wird, oder ob ein oder mehrere Staaten das Uebergewicht über schwächere behaupten. Im letzteren Falle drängt die Entwickelung zur Hegemonie desjenigen Staates, der im Ringen mit den Nebenbuhlern als der stärkste erscheinen wird oder von Anfang an der Alleinmächtige ist. Die ausführende Gewalt, welche ihrer Natur nach der einheitlichen Zusammenfassung bedarf, wird dem leitenden Staate als sein gebührender Antheil von selbst zufallen, und dann wird der Lauf der politischen Ereignisse je nach der Natur der verbündeten Volksstämme und äussern Einflüssen die Ausdehnung der Vorherrschaft zur Oberherrschaft und zum Einheitsstaate herbeiführen oder der geschaffene Bund als ein lebensfähiger Organismus sich bewähren.

Aus alledem mag erhellen, eine wie schwierige Aufgabe dem Staatsmanne erwächst, welcher für die gemeinsamen Angelegenheiten von auf ihre Sonderinteressen stets eifersüchtig bedachten Staaten gemeinsame Organe herzustellen unternimmt, Organe, welche es ermög-

lichen sollen, aus einer Vielheit von Meinungen und Bestrebungen einen starken und einheitlichen Willen zu erzeugen. Und wenn diese Aufgabe im Allgemeinen eine schwierige ist, eine besonders schwierige war sie in Deutschland. Nachdem der Widerstreit zweier Mächte, der eine freie Entwicklung des Bundes verhinderte, beseitigt war, legte die nun begründete Vorherrschaft des Einen Staates die Gefahr des Einheitsstaates nahe, die ebenso sehr zu vermeiden war wie auf der andern Seite die frühere Zerfahrenheit. Was unfruchtbare Staatsweisheit und noch unfruchtbarerer Idealismus zu Wege bringen, war in den Schöpfungen von 1815 und 1848 zu Tage getreten. Es galt endlich, endlich einmal einen praktischen Bau aufzurichten, ein Werk nicht blos der augenblicklichen Begeisterung entsprungen, sondern auch im Stande den politischen Bedürfnissen des Volkes genug zu thun. Und diese erlösende That ist zum Heile des deutschen Volkes gethan worden. Wir können es uns nicht versagen, an diesem Orte die Hauptstellen der Rede anzuführen, welche der Abg. von Sybel im verfassunggebenden Reichstage bei der allgemeinen Berathung über die Abschnitte III — V der Verfassung hielt. (Sten. Ber. S. 325 ff.) Diese Rede ist nach Inhalt und Form die bedeutendste, welche in jenem Reichstage gehalten wurde.

„Wir stehen," sagte der berühmte Geschichtschreiber, „offenbar an dem wichtigsten und charakteristischsten Theile unserer Arbeit. Nachdem wir die allgemeine Competenz der künftigen Bundesgewalt umzeichnet haben, steht nun die Aufgabe vor uns, Beschlüsse zu fassen über die Organisation dieser Bundesgewalt, vielleicht das schwierigste Problem, welches im Laufe dieses Jahrhunderts irgend einem Staatsmann sich entgegen gestellt hat: die Bildung einer lebensfähigen Centralgewalt für Deutschland, stark genug, um alle Culturaufgaben des modernen Staats wirksam und schöpferisch in die Hand zu nehmen, und doch soweit beschränkt, um den deutschen Fürsten und Particularstaaten nicht das Gefühl der vollständigen Unterwerfung und Mediatisirung zu geben, und doch soweit abhängig von der parlamentarischen Organisation, um das politische Gewissen der gesammten Nation nicht zu verletzen — eine Aufgabe, schwierig wie irgend eine; die Hälfte derselben, die Versöhnung des starken Regiments mit der starken Freiheit hat manchen der wohlgemeintesten Versuche, manchen der bedeutendsten Staatsmänner zum Scheitern gebracht. Hier vor uns ist sie nun in ihrem ganzen doppelten Umfang gegeben, die Versöhnung starker Regierung mit starker populärer Freiheit.

Ich glaube es ist interessant und in keiner Weise zeitraubend, die leitenden Grundsätze, nach welchen der jetzige Versuch die Organisirung der Reichsgewalt in Angriff nimmt, mit den früheren Versuchen dieser Art zu vergleichen. Im Jahre 1848 machte man den Versuch, eine Reichsgewalt in Form der constitutionellen Monarchie zu beschaffen, der constitutionellen Monarchie mit dem möglichst vollständigen Apparat, mit einem constitutionellen Monarchen und 2 Kammern, die mit parlamentarischen Rechten im reichsten Masse ausgerüstet waren, mit einem Bundesgericht, mit Grundrechten und mit verantwortlichen Ministern, mit einem Worte: von dem ganzen Apparate der constitutionellen Monarchie fehlte nicht Ein Stück. Leider hatte man im Interesse der Freiheit das starke Regiment verkürzt und trotz des glänzenden Kaisertitels den König von Preussen vor Allem durch das suspensive Veto in der Gesetzgebung abgeschreckt. Leider war für die übrigen Fürsten auf der Welt keine Stätte mehr in der Verfassung, die ihnen auf dem Boden der Reichsgewalt einen höchst mässigen Antheil an dem Staatenhause überliess und durch die Grundrechte und das Bundesgericht ihre particulare Souveränetät im Grunde auf Null reducirt . . In Erfurt suchte man auf dem in Frankfurt bezeichneten Boden zwar zu verharren, aber die dort gemachten Fehler zu verbessern, oder, wenn Sie lieber wollen, zu flicken. Man verzichtete auf den Kaisertitel, führte aber das Veto des Bundeshauptes ein, man gab den Fürsten der Mittel- und Kleinstaaten einen sehr stattlichen Antheil an der Executive und Legislative durch Schöpfung des Fürstenrathes, man reducirte die Grundrechte auf das bescheidene Mass der preussischen Verfassung; aber unter allen diesen Modificationen blieb man doch in den Grundformen der constitutionellen Monarchie und wurden diese Grundformen einmal festgehalten, so wären die deutschen Fürsten trotz aller reichen, ihnen zugemessenen Rechte mit Einführung dieser Verfassung zu Unterthanen der Bundesgewalt, Unterthanen des Bundeschefs geworden. Da nun zu gleicher Zeit der künftige Bundeschef immer noch zu viel Radicalismus in der proponirten Verfassung vorfand, so hatte auch dieser Versuch keinen bessern Erfolg, und als Oesterreich ernstlich drohte, so kehrten alle Theile, wenn auch schmollend, so doch schliesslich behaglich, wieder in die alten Wohnsitze des Bundestags zurück. Der jetzige Entwurf hat, wenn ich ihn richtig beurtheile, durch diese Erfahrungen belehrt, die viel betretenen Strassen vollständig verlassen, Das uns hier proponirte Schema einer Bundes- oder Reichsgewalt ist alles Andere nur nicht eine constitutionelle Monarchie; es ist auch nicht ein Bundesstaat nach der überlieferten

Theorie. . . Es ist unverkennbar, die Urheber dieses Entwurfes haben einen dem in Deutschland gewohnten Wege völlig entgegen gesetzten eingeschlagen, sie haben nicht ein noch so vortreffliches Hand- und Lehrbuch der Politik genommen, sie haben nicht aus diesem Lehrbuche das Sparrwerk des formellen constitutionellen Staatswesens zu Papier gebracht, sie haben dann nicht diesen Führern zu Liebe die im Lande vorhandenen realen Kräfte zerschnitten und hereingeschnitten, sondern umgekehrt, sie haben in dem Chaos der vorjährigen deutschen Zustände die existirenden realen Kräfte aufgesucht, sie haben nach deren Zahl und Mass gesetzliche Formen zu schaffen gestrebt; nach Zahl und Maas der vorhandenen realen Kräfte haben sie einen gesetzlichen Boden bemessen, haben sie gesetzliche Organe herauszubilden gesucht, haben sie die allgemeine Richtung für Competenz und Wirksamkeit dieser Organe definirt. Die Kräfte waren, wie Jeder weiss, hier das starke und siegreiche Preussen . . . dann auf der andern Seite die deutschen Particularstaaten . . . und endlich drittens die liberale öffentliche Meinung in Preussen, in Deutschland, in Europa. . . . . . Der Entwurf nun gibt . . . einer jeden dieser Kräfte ein Organ: der Krone Preussen das Bundespräsidium, den kleinen Staaten den Bundesrath, der öffentlichen Meinung den Reichstag."

Noch eindringlicher als hier der Begriff des Bundes gegenüber dem des Einheitsstaates oder Bundesstaates in den Vordergrund gestellt ist, muss er, abgesehen vom rechtlichen, auch vom politischen Standpunkte jetzt betont werden, wo durch den Eintritt der süddeutschen Mittelstaaten der Bundesgedanke an Macht gewonnen hat. Es hat dies seinen amtlichen Ausdruck gefunden in den Worten des Staatsministers Delbrück (II. a. o. Session 1870 Sten. Ber. S. 69):

„Die Aenderungen, welche die Bundesverfassung erhalten hat, characterisiren sich in der Hauptsache dahin, dass der föderative Character des Bundes verstärkt ist. Es konnte das in der That bei einer Verhandlung, die von Thatsachen, von aktuellen Verhältnissen ausging, nicht anders sein."

Wenden wir uns nunmehr von der politischen Betrachtung der Bundeseinrichtungen zur rechtlichen. Wir werden uns hier zu fragen haben, welche rechtlichen Formen die Verfassung zur Versöhnung des Föderalismus mit der Hegemonie wählte und von welchem Grundgedanken man bei Ausbildung dieser Formen ausging. Dieser Grundgedanke nun ist kein anderer, als der des Staatenbundes: die verbündeten deutschen Souveräne sind Träger der Bundesgewalt. (Vergl. auch Martitz

S. 44 ff.) Die Bundesgewalt ist gleichsam die resultirende aller Einzelstaatskräfte, die Bundesgewalt ist die Staatsgewalt sämmtlicher verbündeten Staaten. Aber eben weil sie dies ist, erscheint sie auch als keine neue, von den einzelnen Staatsgewalten getrennte, vor Allem nicht als eine über ihnen stehende Macht. Wollte man die Bundesgewalt zu einer neuen und selbständigen, zur Gewalt einer abgesonderten Souveränetät stempeln, so würde man den Boden der Thatsachen verlassen und eine reine Einbildung zum Grundsatze erheben. Es sei uns ein Beispiel aus dem bürgerlichen Rechte verstattet. Nehmen wir an, eine Anzahl von Personen, welche Weidegrundstücke besitzen, finde den getrennten wirthschaftlichen Betrieb unvortheilhaft und wolle ihr Eigenthum besser ausnützen. Dazu stehen ihnen zwei Wege offen: entweder sie vereinigen ihre Grundstücke zu einem einzigen, dessen Miteigenthümer Alle sind; oder sie treffen ein Abkommen dahin, bestimmte Nutzungsrechte auf ihren Grundstücken zusammen auszuüben. Den ersten Weg werden sie einschlagen, wenn ihre sämmtlichen Interessen gemeinsame sind, den letztern, wenn nur gewisse einzelne. Verlangt also der gemeinschaftliche Vortheil nur, dass die verschiedenen Grundstücke einen einzigen Weidebezirk bilden, so werden sie über die genossenschaftliche Ausübung dieses besonderen Nutzungsrechtes übereinkommen. Niemand wird aber dann behaupten, dass das gesonderte Eigenthumsrecht an den einzelnen Grundstücken aufgehört habe, Niemand auch behaupten, dass nun in Hinsicht auf das Eine Nutzungsrecht Ein Grundstück entstanden sei. — Die Anwendung des Beispiels auf unseren Fall ist einfach. Mehrere Souveräne, welche sich verbinden wollen, können dies hinsichtlich aller Souveränetätsrechte thun, sie können sich zu Mitsouveränen Eines Staates machen; vereinigen sie sich aber nur zur Ausübung einzelner bestimmter Souveränetätsrechte, dann haben sie sowenig einen neuen Staat gebildet, wie jene Grundeigenthümer ein neues gemeinsames Grundstück; sie haben nur gemeinsame Rechte geschaffen, sie haben einen Bund gebildet wie jene eine Weidegenossenschaft.

Ganz in derselben Weise sind die Souveräne Deutschlands einen Bund mit einander eingegangen. Und darum sind auch — wir wiederholen es — sie, und keine eingebildete Persönlichkeit die Träger der Bundesgewalt.

Wenn nun die Reichsverfassung für diese Träger der Bundesgewalt zur Ausübung ihrer Gewalt Organe schafft, so ist klar, dass diese

Organe nicht selbst Träger der Gewalt, sondern nur Organe sind und nichts weiter. Als solche erscheinen nun:

1. der Bundesrath,
2. das Bundespräsidium, der Kaiser.

Wenn Thudichum (S. 52) als dritten „Träger der Bundesgewalt" den Reichstag hinzufügt, so bedarf diese Ansicht wohl nicht der Widerlegung.

Das ordentliche Organ der Bundesgewalt ist der Bundesrath. Der Bundesrath ist eine Versammlung von Vertretern der Bundesmitglieder, welche nach den ihnen von ihren Auftraggebern ertheilten Weisungen über die Bundesangelegenheiten entscheiden. Die Bundesrathsmitglieder sind also nichts anderes, als Gesandte der Bundessouveräne, gerade so wie die Mitglieder des vormaligen Bundestags. Und so sprach auch bei einer Gelegenheit (verfassunggebender Reichstag Sten. Ber. S. 372 Sp. 2) auch Graf Bismarck geradezu von „preussischen Bundesgesandten."

„Innerhalb des Bundesraths findet die Souveränetät einer jeden Regierung ihren unbestrittenen Ausdruck." (Bismarck a. a. O. S. 388.) Im Bundesrathe üben die Souveräne nicht abgeleitete, sondern ursprüngliche Rechte, nemlich ihre Souveränetätsrechte aus; die Bundesrathsmitglieder sind die Werkzeuge, deren sich die Souveräne zu dieser Ausübung bedienen; sie sind, um in der Sprache des Privatrechtes zu reden, nuntii, sie sind nicht Repräsentanten; sie sprechen nicht ihren, sondern einen fremden Willen aus. So auch Thudichum S. 101 Note 1. Und das ist doch wohl die stärkste Betonung des Bundesgedankens, die überhaupt möglich ist. Es ist schwer zu sagen, wie sich die Anhänger des Bundesstaates mit diesem Umstande abfinden. Nehmen wir die Rönne'sche „ideale Persönlichkeit des öffentlichen Rechtes" oder Thudichum's Bund mit seiner „selbständigen, von der Gesammtheit der Bundesglieder verschiedenen Bundesgewalt" oder irgend eine der anderen mehr oder weniger logischen Formulirungen dieses Gedankens! Das Organ dieser idealen Persönlichkeit soll der Bundesrath sein d. h. doch wohl, der Bundesrath soll seinen Auftrag, seine Vollmacht von dieser idealen Persönlichkeit herschreiben: der Bund hat, wir lesen es ja allenthalben, „eigne Rechte", welche er durch eigene Organe ausübt (Martitz S. 1), also hier durch den Bundesrath. Und nun sind auf der andern Seite — Niemand bestreitet es, Niemand kann es bestreiten — die Bundesrathsmitglieder, um mi Rönne (S. 182) zu reden, „instruirte Gesandte" der Bundesouveräne. Man sehe sich nun den Widerspruch an: die einzelnen Mitglieder sind

Organe der einzelnen Verbündeten; also sind, schliesst der schlichte Verstand weiter, die sämmtlichen Mitglieder, der Bundesrath, Organ der sämmtlichen Verbündeten. Bei Leibe nicht, rufen uns die Gegner zu: also ist der Bundesrath das Organ einer selbständigen idealen Persönlichkeit des öffentlichen Rechts. „Die Einrichtung des Bundesraths, versichert uns Rönne (S. 32), steht in keiner Weise mit dem Wesen des Bundesstaats im Widerspruch.“

Wir haben in unsern politischen Eingangsbetrachtungen zu diesem Abschnitte angedeutet, dass die ausführende Gewalt des Bundes ihrer innern Natur nach zur Zusammenfassung in Eine Hand, und zwar in die Hand des Stärksten, drängt. Auch diesen thatsächlichen Verhältnissen trägt die Verfassung Rechnung durch Bestellung des zweiten Organes, des Bundespräsidiums. Das Bundespräsidium als solches übt nicht, wie die Souveräne im Bundesrathe, eigene und ursprüngliche, sondern abgeleitete Rechte aus, es handelt „im Namen des Reichs.“ Der Kaiser ist, um nur Ein Beispiel anzuführen, nicht oberster Kriegsherr, sondern Feldherr der Reichstruppen, Feldherr des Bundes. So ergibt sich denn für den Bundespräsidenten eine von der des Bundesrathes ganz verschiedene rechtliche Stellung: der Bundespräsident ist recht eigentlich Repräsentant der verbündeten Souveräne: er erklärt nicht wie der Bundesrath ihren Willen; sondern er erklärt seinen Willen als den ihrigen; er handelt nicht auf Befehl der verbündeten Regierungen, aber er handelt im Namen der verbündeten Regierungen. Schlagend spricht sich dieser Gedanke in der Eröffnungs- und Schlussformel des Reichstags aus. Der Reichskanzler erklärt: „Auf Befehl Sr. Majestät des Kaisers erkläre ich im Namen der verbündeten Regierungen den Reichstag für eröffnet (für geschlossen)“. Vergl. Hirth's Annalen IV. S. 317. 1045. V. S. 56. Der Kaiser befiehlt, aber er befiehlt im Namen der verbündeten Regierungen. Der Kaiser als solcher ist daher nie und nirgends Träger (Inhaber) der Bundesgewalt oder gar einer Staatsgewalt, auch in Elsass-Lothringen nicht; er ist überall nur Ausüber dieser Gewalten. Seine Stellung ist ihrem innersten Wesen nach keine andere als die des Präsidenten der Vereinigten Staaten von Nordamerika.

Bundespräsident ist der König von Preussen; oder wie die norddeutsche Verfassung sich ausdrückte (Art. 11): Das Bundespräsidium steht der Krone Preussen zu. In dieser Formel ist die Hegemonie des preussischen Staates in Deutschland zum rechtlichen Ausdruck gekommen. Es wäre unrichtig sich das Verhältniss des Zusammenhanges

zwischen der preussischen Königswürde und der deutschen Kaiserwürde etwa als das einer Personalunion zu denken. Das wäre weder den politischen nach den rechtlichen Verhältnissen entsprechend. Der Titel darf nicht irreführen. Es ist, wie es im Handschreiben des Königs von Bayern heisst, mit der Ausübung der Präsidialrechte die Führung des Kaisertitels verbunden; aber der Kaisertitel ist nicht der Ausdruck eines Monarchenrechtes. Die Krone Preussen als Krone Preussen, der König von Preussen als solcher, nicht kraft persönlichen und gesonderten Rechtes hat das Präsidium. Das Bundespräsidium ist, nach Sybel's richtigem Ausdrucke (Verfassunggebender Reichstag Sten. Ber. S. 326) eine preussische Gewalt, nicht über den Bund, aber im Bunde, und zwar ist sie dies nicht, wie der Urheber des Ausdrucks meint, nur an dieser und jener Stelle, sondern überall.

Es wäre ein Nachgeben gegen das particularistische Gefühl an ganz falschem Orte, wenn man dieses Verhältniss verkennen wollte, ein Verhältniss, das gerade wieder ein Kennzeichen des Staatenbundes ist. Hierin besonders unterscheidet sich die neue deutsche Kaiserwürde von der früheren: denn im alten römischen Reiche deutscher Nation war die Verbindung zwischen der kaiserlichen Gewalt und der Landeshoheit über die Hauslande eine rein persönliche. — Weil die Präsidialgewalt eine preussische Gewalt im Bunde ist, ergibt sich auch eine verschiedene Behandlung der Reichsverwesung, im neuen deutschen Reiche verglichen mit dem früheren Reichsrechte. Der jeweilige Reichsverweser Preussens ist zugleich Ausüber der Präsidialgewalt, weil diese ein Recht der Krone Preussen, ein preussisches Kronrecht ist: im römisch-deutschen Reiche dagegen hatten im entsprechenden Falle die Reichsvicarien die Regierung, nicht die etwaigen Vormünder in den kaiserlichen Hauslanden.

Bundesrath und Kaiser haben aber neben der ihnen durch die Reichsverfassung zugewiesenen Stellung noch eine andere; sie sind nicht blos Organe der Bundesgewalt, sie sind auch Organe einer Staatsgewalt und zwar im Reichslande Elsass-Lothringen.

§. 3 des Gesetzes vom 9. Juni 1871 sagt:

„Die Staatsgewalt in Elsass und Lothringen übt der Kaiser aus.

Bis zum Eintritt der Wirksamkeit der Reichsverfassung ist der Kaiser bei Ausübung der Gesetzgebung an die Zustimmung des Bundesraths und bei der Aufnahme von Anleihen oder Uebernahme von Garantien für Elsass und Lothringen, durch welche irgend eine Belastung

des Reichs herbeigeführt wird, auch an die Zustimmung des Reichstags gebunden.

Dem Reichstage wird für diese Zeit über die erlassenen Gesetze und allgemeinen Anordnungen und über den Fortgang der Verwaltung jährlich Mittheilung gemacht.

Nach Einführung der Verfassung steht bis zu anderweitiger Regelung durch Reichsgesetz das Recht der Gesetzgebung auch in den der Reichsgesetzgebung in den Bundesstaaten nicht unterliegenden Angelegenheiten dem Reiche zu."

Nicht leicht ist ein Gesetzesparagraph bei der parlamentarischen Verbesserungslust übler gefahren als dieser §. 3. Wie er jetzt lautet, steht, was nach logischer Ordnung voran kommen sollte, zurück und umgekehrt. Wir haben schon oben nachgewiesen, dass die Souveränetät über Elsass-Lothringen den verbündeten deutschen Souveränen zustehe. Wenn daher die Motive zum Gesetzentwurfe unter Ziff. VI sagen (Hirth, Annalen IV. S. 850): „Sämmtliche übrigen Hoheitsrechte ausser der Gesetzgebung werden vom Kaiser ausgeübt. Dieser Satz bekennzeichnet das Verhältniss des unmittelbaren Reichslandes. Der deutsche Kaiser als erblicher Vertreter der Gesammtheit, welcher die Souveränetät über das Reichsland zusteht, übt die landesherrlichen Rechte über das Reichsland aus", so ist dies ungenau: die im Bundesrathe über Elsass-Lothringen ausgeübten Rechte sind gerade so gut landesherrliche, wie die durch den Kaiser ausgeübten. Man muss sich nur den Unterschied der rechtlichen Stellung, welche die Souveräne, beziehungsweise deren Organe, im Reich und der, welche sie im Reichslande einnehmen, klar machen. Die Sache ist nicht etwa die, dass man wie in einem Lehenstaate zwischen mittelbaren und unmittelbaren Reichslanden zu unterscheiden hätte: die Gewalt des Reiches ist vielmehr eine grundsätzlich andere in den übrigen Bundesstaaten, eine grundsätzlich andere im Reichslande. Dort übt der Bund gewisse einzelne Souveränetätsrechte und zwar in jedem Staate als Hoheitsrechte dieses Staats, er übt in Sachsen die Hoheitsrechte des Königs von Sachsen, in Württemberg die des Königs von Württemberg aus, es ist also der Gesammtheit der Verbündeten eine gewisse Summe von Souveränetätsrechten übertragen; hier aber, in Elsass-Lothringen steht der Gesammtheit Ein Recht, die Staatshoheit gemeinsam zu, die deutschen Souveräne sind die Landesherrn. Von ihren landesherrlichen Rechten nun üben sie einen Theil im Bundesrathe selbst aus, einen Theil, den Rest, übertragen sie zur Ausübung dem Kaiser, und zwar übertragen sie dem Kai-

ser diejenigen Rechte, für deren Wahrnehmung, wie die Motive des Gesetzentwurfs bemerken, der Bundesrath seiner Einrichtung nach sich nicht eignet, die Rechte, welche sich auf die locale Verwaltung beziehen.

Diesen klaren Sachverhalt hat die Reichstagscommission gänzlich verkannt, wenn sie (siehe Hirth, Annalen IV S. 869) sagt: „Für den hierauf zur Berathung gezogenen Antrag Nr. 8 an die Spitze des §. 3 den Satz zu stellen „die Staatsgewalt in Elsass und Lothringen übt der Kaiser aus", wurde geltend gemacht, dass dieser Satz, den der Entwurf ans Ende stelle, und so fasse, dass die dem Kaiser zustehenden Rechte wie der Rest dessen erscheinen, was Bundesrath und Reichstag übrig lassen, als allgemeiner Satz vorausgesetzt werden müsse. So erscheine er in der nöthigen Klarheit und Präcision. Er spreche übrigens nur die Thatsache aus, dass der Kaiser die Rechte der Staatsgewalt ausübe, ohne zu untersuchen, wesshalb ihm die Staatshoheit übergeben worden sei und übertragen werden musste."

Es scheint nicht nur so, wie die Commission meint, dass die vom Kaiser auszuübenden Rechte der Rest dessen sei, was der Bundesrath nicht behalten hat, sondern es ist so; denn, wie die Motive des Gesetzentwurfes unter Ziff. I anerkennen, „die Landeshoheit über Elsass-Lothringen ruht im Reiche."

Es war daher die Fassung des §. 3, wie sie der Entwurf hatte, in diesem Punkte die richtige. Absatz 1 und 2 des Entwurfes entsprachen, bis auf eine im zweiten Absatze des Gesetzes neu beigefügte Clausel, dem 2. und 3. Absatze des Gesetzes, und als dritten Absatz hatte dann der Entwurf die nun durch den Absatz 1 ersetzten Worte: „Alle andern Rechte der Staatsgewalt übt der Kaiser aus."

Die Commission sagt a. a. O. weiter: „Der Ansicht gegenüber, dass die Umstellung des Absatzes 3 des Entwurfs an die Spitze und die Fassung eine grössere Tragweite habe, und dass mindestens beigefügt werden solle, dass der Kaiser die Staatsgewalt im Namen des Reichs ausübe, wird auf die Bedenklichkeit dieses Zusatzes hingewiesen." Es ist wirklich nicht einzusehen, warum es bedenklich sein sollte, dies auszusprechen; es ist so wenig bedenklich, dass man die Weglassung eher mit der Selbstverständlichkeit des Zusatzes rechtfertigen könnte. Aber fast möchte man meinen, dass die Commission vielleicht Gedanken gehegt habe, wie sie der Abg. Römer später im Laufe der Debatte aussprach. (Hirth, Annalen IV. S. 920). Er sagte, Ausübung der Staatsgewalt und Recht der Staatsgewalt seien zwei verschiedene Dinge.

Wenn man Jemandem blos die Ausübung eines Rechts zuschreibe, so verbinde man damit die Vorstellung, dass diese Ausübung durch gewisse Thatsachen, namentlich durch Widerruf aufgehoben werden könnte.

„Diese Sätze sind von unbestreitbarer Wahrheit und kennzeichnen gerade das Verhältniss, in dem das Bundespräsidium zu Elsass-Lothringen steht: es hat nicht das Recht, sondern die Ausübung des Rechtes, und wie diese Rechte durch Gesetz entstanden sind, so können sie durch Gesetz wieder wegfallen... Römer freilich lehnt diese Folgerungen ab, er hält es „trotz der nicht ganz genauen Wortfassung" für den Sinn des §. 3 Abs. 1, dass dem Kaiser erblich und unwiderruflich die Staatsgewalt in Elsass-Lothringen zustehe, d. h. nichts anderes als dass der Kaiser der Souverän sei. Dies begründet er damit, dass einmal die neue „Provinz" Reichsland sei: — allein Reichsland ist sie, wenn das Reich die Souveränetät hat, nicht wenn das Präsidium — dann damit, dass die Natur der erblichen Monarchie dies fordere. Letzterer Grund ist nicht recht einleuchtend; denn der Bundespräsident als solcher ist nicht erblicher Monarch, sondern eben erblicher Bundespräsident.

Wenn endlich Römer meint, ein Antrag auf veränderte Fassung sei unnöthig, es genüge die Constatirung — und in der That widersprach ihm Niemand — so ist dies wiederum irrig. Denn die Reichstagsverhandlungen sind kein Gesetzbuch; das Gesetz aber sagt ganz deutlich: „Der Kaiser übt die Staatsgewalt aus." (Meine Abhandlung a. a. O. S. 253)

Will man übrigens dies beliebte Erläuterungsmittel, die parlamentarischen Verhandlungen, in dem Masse wie Römer gelten lassen, so können wir uns für unsere Ansicht auf die Aeusserung Delbrück's beziehen (Hirth Annalen IV, S. 869 unten), dass er in der Umstellung des eben angeführten Satzes des §. 3 keine sachliche Aenderung erblicke. Nach der Fassung des Entwurfs aber ist es ganz zweifellos — besonders wenn man die Motive unter Ziff. I vergleicht — dass man an die Römer'sche Auslegung gar nicht dachte. Unter zwei widersprechenden Ansichten werden wir daher diejenige uns anzueignen berechtigt sein, welche wir für die begründete erachten.

Wir schliessen mit den einleitenden Betrachtungen zu Abschnitt III und IV der Verfassung ab.

Wenn wir dabei die reichsländischen Verhältnisse umfänglicher berührten, als es der unmittelbare Gegenstand dieser Erläuterungen mit sich bringt, so bewog uns hiezu der Gedanke, dass gerade durch Ver-

gleichung der besonderen Stellung, welche die Organe der Reichsgewalt in Elsass-Lothringen einnehmen, die rechtliche Bedeutung dieser Organe für das Reich in ein helleres Licht tritt.

III. Bundesrath.

Artikel 6.

Der Bundesrath besteht aus den Vertretern der Mitglieder des Bundes, unter welchen die Stimmführung sich in der Weise vertheilt, dass Preussen mit den ehemaligen Stimmen von Hannover, Kurhessen, Holstein, Nassau und Frankfurt . . . . . . 17 Stimmen

führt, Bayern . . . . . . 6 „
Sachsen . . . . 4 „
Württemberg . . . . 4 „
Baden . . . . . 3 „
Hessen . . . . . 3 „
Mecklenburg-Schwerin . . 2 „
Sachsen-Weimar . . . 1 „
Mecklenburg-Strelitz . . 1 „
Oldenburg . . . . 1 „
Braunschweig . . . 2 „
Sachsen-Meiningen . . . 1 „
Sachsen-Altenburg . . . 1 „
Sachsen-Koburg-Gotha . . 1 „
Anhalt . . . . . 1 „
Schwarzburg-Rudolstadt . . 1 „
Schwarzburg-Sondershausen . 1 „
Waldeck . . . . . 1 „
Reuss älterer Linie . . . 1 „

Reuss jüngerer Linie . .	1	„
Schaumburg-Lippe . . .	1	„
Lippe	1	„
Lübeck	1	„
Bremen	1	„
Hamburg	1	„
	zusammen 58 Stimmen.	

Jedes Mitglied des Bundes kann so viel Bevollmächtigte zum Bundesrathe ernennen, wie es Stimmen hat, doch kann die Gesammtheit der zuständigen Stimmen nur einheitlich abgegeben werden.

I. Artikel 6 bezeichnet die Bundesrathsmitglieder das erste Mal als Vertreter, das andere Mal als Bevollmächtigte. Es wäre nach dem, was wir oben bemerkten, folgerichtiger gewesen den zweiten Ausdruck allein zu gebrauchen. Die Mitglieder des Bundesrathes sind Bevollmächtigte der Mitglieder des Bundes d. h. also der Souveräne als solcher. Daraus folgt, dass die Bundesrathsmitglieder in ihren Abstimmungen lediglich an die Weisungen ihrer Landesherren bzw. ihrer Regierungen gebunden sind. Es steht daher der Landesgesetzgebung nicht zu, die Bevollmächtigten im Bundesrathe an andere Weisungen, insbesondere nicht, sie an die Beschlüsse der Kammern zu binden. Der Beweis hiefür ist leicht zu erbringen. Durch Annahme der Reichsverfassung in den Kammern ist den Souveränen das Recht eingeräumt, frei von jeder Mitwirkung der Volksvertretung im Bundesrathe zu stimmen. Dies bestreitet Niemand; es ergibt sich einfach daraus, dass die Verfassung eine solche Beschränkung nicht enthält. Lag aber in der Annahme der Verfassung die Ertheilung jenes Rechtes dann liegt offenbar in der Beschränkung desselben eine unzulässige Abänderung der Verfassung. Vgl. übrigens die Bemerkungen zu Art. 78. Es steht aber auch dem Reiche nicht zu, die Vollmacht der Bundesrathsmitglieder nach einer andern als nach der formellen Seite zu prüfen, vielmehr muss, sobald ein Bevollmächtigter sich gehörig ausgewiesen hat, seiner Erklärung, dass er für den einzelnen Fall mit Weisungen versehen sei, Glauben geschenkt werden. Auch ist die betreffende Regierung verpflichtet die

Abstimmung ihres Bevollmächtigten selbst dann anzuerkennen, wenn sie eine instructionswidrige war.

Besteht unter den mehreren Bevollmächtigten Eines Staates Streit wie sie nach ihrer erhaltenen Weisung zu stimmen haben, so sind, wenn ein Befehl ihrer Regierung von ihnen nicht zu erholen ist und sie sich nicht einigen können, ihre Stimmen als nicht instruirt zu erachten, da nach Abs. 2 unseres Artikels dieselben nur einheitlich abgegeben werden dürfen.

II. Die Vertheilung der Stimmen ist im Ganzen diejenige, welche für das Plenum des ehemaligen deutschen Bundes festgestellt war. Darüber bemerkte Graf Bismarck im verfassunggebenden Reichstage (Sten. Ber. S. 350):

„Jede Stimmvertheilung dieser Art hat nothwendig etwas Willkürliches. Sie so einzurichten, etwa wie im Reichstage, dass die Bevölkerung massgebend wäre, ist hier natürlich eine Unmöglichkeit. Es würde dann auf Preussen eine solche Majorität fallen, dass die übrigen Regierungen gar kein Interesse hätten, sich daneben vertreten zu lassen. Es hat also nothwendig ein Stimmverhältniss gewählt werden müssen, welches eine Majorität ausserhalb der preussischen Vota zulässt. Die hier vorliegende Vertheilung hat Einen ganz ausserordentlichen Vorzug, der namentlich, jemehr Spielraum der Willkür geboten ist, um so schwerer ins Gewicht fällt, nemlich denjenigen, dass die Regierungen sich darüber geeinigt haben, was für einen andern nicht so leicht zu erreichen sein würde. Warum haben sie sich darüber geeinigt, m. H.? Weil hier eine zwar auch willkürliche Vertheilung vorliegt, die aber 50 Jahre alt ist, und an die man sich 50 Jahre lang gewöhnt hat."

Eine Abänderung gegenüber dem Art. 6 der deutschen Bundesakte von 1815, hat aber in der Folge doch stattgefunden, nemlich zu Gunsten Bayerns, welches im alten Bundestage 4 Stimmen führte, nunmehr aber 6 Stimmen erhielt.

Die Bestimmung, dass jedes Bundesmitglied soviel Bevollmächtigte ernennen kann, als es Stimmen führt, war besonders desswegen geboten, weil nur so eine gehörige Besetzung der Bundesrathsausschüsse möglich erscheint. Es ist auch von dieser Befugniss bisher ein fast ausnahmsloser Gebrauch gemacht worden.

Wenn ein Bundesmitglied dadurch ausscheidet, dass sein Staat mit einem andern Bundesstaate in Realunion tritt, so erlöschen dadurch von selbst seine Stimmen.

Für Lauenburg, dessen Herzog der König von Preussen ist, wird keine Stimme geführt. Dies ist ganz sicher eine Anomalie, die sich

aus politischen Gründen, aber nicht aus dem von Rönne (S. 148 N. 2) angegebenen rechtlichen Grunde erklärt. Denn ob man die Vertreter Preussens im Bundesrath Vertreter des Königs oder des Staates nennt, macht gar keinen Unterschied, wie unter Andern auch die Ausdrucksweise des Abs. 1 unseres Artikels zeigt. Der Staat ist eben der Gegenstand der Souveränetät. Und abgesehen davon ist die öffentlichrechtliche Persönlichkeit des Königs von Preussen und des Herzogs von Lauenburg eine verschiedene.

III. Es unterliegt keinem Zweifel, dass die Vertheilung der Stimmen zu denjenigen Vorschriften der Reichsverfassung zu rechnen sei, „durch welche bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in deren Verhältniss zur Gesammtheit festgestellt sind“ und dass daher Veränderungen in dieser Hinsicht nach Art. 78 Abs. 2 nur mit Zustimmung des berechtigten Bundesstaates geschehen können. So auch Rönne S. 149 N. 6.

IV. Der Bundesrath ist wohl die glücklichste Schöpfung der Urheber unserer Verfassung. Gerade das Gefühl, dass in ihm der Bundescharakter des Reiches zum Ausdrucke kömmt, machte ihn zum Gegenstande mannigfaltiger Angriffe. Man wünschte an seiner Stelle ein Staatenhaus, ein Fürstencollegium und wie die Dinge alle heissen mögen; ja man hätte ihn wohl gerne in ein Oberhaus verwandelt oder doch ein Oberhaus zwischen Bundesrath und Reichstag eingeschoben. All diesen Wünschen und Plänen setzte Bismarck im verfassunggebenden Reichstage (Sten. Ber. S. 430) folgende treffende Bemerkungen entgegen:

„Es ist mir an und für sich nicht leicht, mir ein deutsches Oberhaus zu denken, das man einschieben könnte zwischen den Bundesrath, der, ich wiederhole es, vollkommen unentbehrlich ist, als diejenige Stelle, wo die Souveränetät der Einzelstaaten fortfährt, ihren Ausdruck zu finden — das man also einschieben könnte zwischen diesem Bundesrath und diesem Reichstage, ein Mittelglied, welches dem Reichstage in seiner Bedeutung auf der socialen Stufenleiter einigermassen überlegen wäre, und dem Bundesrathe und dessen Vollmachtgebern hinreichend nachstünde, um die Classification zu rechtfertigen. Wir würden in der Versammlung nicht souveräne Pairs, Mitglieder haben, die ihrerseits geneigt sind, zu rivalisiren mit den mindermächtigen Souveränen in ihrer socialen Stellung. Der Bundesrath repräsentirt bis zu einem gewissen Grade ein Oberhaus, in welchem Se. Majestät von Preussen primus inter pares ist, und in welchem derjenige Ueberrest des hohen deutschen Adels, der seine Landeshoheit bewahrt hat, seinen Platz

findet. Dieses Oberhaus nun dadurch zu vervollständigen, dass man ihm nicht souveräne Mitglieder beifügt, halte ich praktisch für zu schwierig, um die Ausführung zu versuchen. Dieses souveräne Oberhaus aber in seinen Bestandttheilen ausserhalb des Präsidiums so weit herunterzudrücken, dass es einer Pairskammer ähnlich würde, die von unten vervollständigt werden könnte, halte ich für unmöglich und ich würde niemals wagen, das einem Herrn gegenüber, wie der König von Sachsen ist, auch nur anzudeuten. Der hauptsächliche Grund aber, warum wir keine Theilung des Reichstags in zwei Häuser vorgeschlagen haben, liegt immer in der zu starken Complicirung der Maschine. Die Gesetzgebung des Bundes kann schon durch einen anhaltenden Widerspruch zwischen dem Bundesrathe und dem Reichstage zum Stillstand gebracht werden, wie das in jedem Zweikammersystem der Fall ist; aber bei einem Dreikammersystem — wenn ich einmal den Bundesrath als Kammer bezeichnen darf — würde die Möglichkeit, die Wahrscheinlichkeit dieses Stillstandes noch viel näher liegen, wir würden zu schwerfällig werden."

Artikel 7.

Der Bundesrath beschliesst:

1) über die dem Reichstage zu machenden Vorlagen und die von demselben gefassten Beschlüsse;

2) über die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen, sofern nicht durch Reichsgesetz etwas Anderes bestimmt ist;

3) über Mängel, welche bei der Ausführung der Reichsgesetze, oder der vorstehend erwähnten Vorschriften oder Einrichtungen hervortreten.

Jedes Bundesglied ist befugt, Vorschläge zu machen und in Vortrag zu bringen, und das Präsidium ist verpflichtet, dieselben der Berathung zu übergeben.

Die Beschlussfassung erfolgt, vorbehaltlich der Bestimmungen in den Artikeln 5, 37 und 78, mit einfacher Mehrheit. Nicht vertretene oder nicht instruirte Stimmen werden nicht

gezählt. Bei Stimmengleichheit giebt die Präsidialstimme den Ausschlag.

Bei der Beschlussfassung über eine Angelegenheit, welche nach den Bestimmungen dieser Verfassung nicht dem ganzen Reiche gemeinschaftlich ist, werden die Stimmen nur derjenigen Bundesstaaten gezählt, welchen die Angelegenheit gemeinschaftlich ist.

I. Der erste Absatz dieses Artikels, welcher in der norddeutschen Bundesverfassung fehlte, ist dadurch entstanden, dass man den Absatz 1 des Art. 37 der norddeutschen Verfassung, der sich lediglich auf das Handels- Zoll- und Steuerwesen bezog, und dem Art. 8 §. 12 des Zollvereinsvertrags von 1867 entsprach, in die jetzige allgemeine Fassung umarbeitete und hier einsetzte. „Diese Zusammenfassung von Bestimmungen, die wesentlich übereinstimmend sich an anderen Stellen der Bundesverfassung finden, hat eine ins Gewicht fallende materielle Bedeutung nicht. Es wurde Werth gelegt auf diese Zusammenfassung, um an Einem Orte klar zu stellen die eigentlichen Zuständigkeiten des Bundesraths, deren Ergründung aus der Bundesverfassung selbst nicht ohne ein gewisses Studium möglich war.“ (Delbrück, II. a. o. Session des Reichstags von 1870. Sten. Ber. S. 69.)

Absatz 1 weist nun der Zuständigkeit des Bundesrathes zu

1. das ganze Gebiet der Reichsgesetzgebung. Die gemeinsamen Gesetzgebungsrechte werden von den Verbündeten ausschliesslich im Bundesrathe ausgeübt: der Bundesrath beschliesst sowohl darüber, ob überhaupt Gesetze dem Reichstage vorgelegt werden sollen, er hat die Gesetzgebungsinitiative, als auch ertheilen oder verweigern durch den Bundesrath die Souveräne den Gesetzvorschlägen des Reichstags ihre Genehmigung. Innerhalb des Bundesrathes wird auch das nach Art. 5 Abs. 2 und 37 zustehende preussische Veto ausgeübt.
2. Ebenso beschliesst der Bundesrath über alle sonstigen Vorlagen an den Reichstag wie Rechnungsnachweise, Vorlagen nach §. 3 Abs. 3 des Gesetzes vom 9. Juni 1871 über den Anschluss von Elsass-Lothringen u. s. w., dann über die vom Reichstage ausgehenden Wünsche und Anträge.

Es darf also, wie es einerseits nach Art. 16 Ehrenrecht des Präsidiums ist, die Vorlagen beim Reichstage einzubringen, so andererseits das Präsidium keine Vorlagen machen, ohne einen Bundesrathsbeschluss darüber eingeholt zu haben.

3. Soweit das Reich ein Verordnungsrecht besitzt, ist der Bundesrath das regelmässig zuständige Organ. (Gerade die entgegengesetzte Regel stellt Rönne S. 159 auf.) Das Verordnungsrecht steht dem Bundesrath nur da nicht zu, wo entweder die Verfassung dieses Recht dem Kaiser zuweist wie für Militärsachen (Art. 63 Abs. 5 und Art. 68), die Kriegsmarine (Art. 53), Post- und Telegraphenwesen (Art. 50), oder wo ein Reichsgesetz dasselbe zu Gunsten des Kaisers, der Landesregierungen, des Reichskanzlers oder einer Reichsbehörde ausschliesst. So besteht ein kaiserliches Verordnungsrecht nach §. 14 des Reichstagswahlgesetzes vom 31. Mai 1869 (mit Art. 12 der Verfassung), nach §. 6 der Gewerbeordnung vom 21. Juni 1869, nach §. 8 des Gesetzes betr. die Massregeln gegen die Rinderpest vom 7. April 1869, nach dem Gesetze vom 1. Juni 1870 über die Abgaben von der Flösserei. Ein Verordnungsrecht besitzt auch nach Art. 18 der Mass- und Gewichtsordnung vom 17. August 1868 die Normaleichungscommission des deutschen Reichs.

Das Verordnungsrecht ist übrigens stets beschränkt auf die allgemeinen Verwaltungsvorschriften. Das ist nun allerdings kein bestimmter Begriff; doch wird derselbe seine Bestimmung stets durch die betreffenden Reichsgesetze erhalten. Die Clausel in Ziff. 2 des ersten Absatzes gibt der Reichsgesetzgebung vollkommene Bewegungsfreiheit in diesem Punkte.

Indem wir nun die Zuständigkeit des Bundesrathes zum Erlass von Verordnungen als verfassungsmässige Regel gefunden haben, ergibt sich doch — trotz Delbrück's vorangeführten Aeusserungen — eine mehr als formelle Tragweite der neuen Fassung unseres Artikels. Es ist nemlich, um mit dem Abgeordneten Lasker (II. a. o. Session des Reichstags von 1870 Sten. Ber. S. 122) zu reden, eine Aufgabe des Bundesraths gesetzlich definirt, welche ihrem Wesen nach entnommen ist zum Theil aus dem Zollvereinsvertrage und zum Theil aus der Praxis, welche sich bereits beim Bundesrathe gebildet hatte. „Diese neue Aufgabe besteht in der Befugniss des Bundesraths allgemeine

Instruktionen und Verfügungen zu erlassen in allen Fällen, in denen nicht durch Bundesgesetz ein Anderes bestimmt ist."

Es ist also nunmehr zweifellos, dass auch in Fällen, wo die Verfassung ein Verordnungsrecht des Reiches feststellt, ohne ausdrücklich zu sagen, wer dasselbe auszuüben habe, der Bundesrath zuständig ist; denn auch die Verfassung selbst ist Reichsgesetz. Diese richtige Anschauung vertritt auch Thudichum (bei Holtzendorf, Jahrb. S. 22 N. 1). Es gehören hieher vorzüglich die Verordnungen auf dem Gebiete des Eisenbahnwesens. (A. M. aber offenbar unrichtig Rönne S. 159.)

4. Der Bundesrath beschliesst ferner über Einrichtungen, welche zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlich sind, auch hier soweit nicht dem Präsidium ein ausschliessliches Recht übertragen ist. Unter Einrichtungen ist die Aufstellung von Bundesbehörden, die Gründung von Anstalten und dergl. zu verstehen (z. B. Rechnungshof, Reichshauptkasse; archäologische Institute etc.)

5. Der Bundesrath soll endlich beschliessen über Mängel, welche bei der Ausführung der Reichsgesetze oder der Verordnungen und Einrichtungen sich herausstellen. Auch dies jedoch nicht ausnahmslos, da nach Art. 63 Abs. 3 der Verfassung in militärischen Sachen der Kaiser hiefür allein zuständig ist. Wir hatten schon unter Ziff. II. der Erläuterungen zu Art. 4 von dieser Bestimmung zu handeln und ihr Verhältniss zu jener Stelle und zu Art. 17 darzulegen. Dazu sind nunmeh noch einige nähere Bemerkungen zu machen. Zweifellos sind auch Mängel bei Ausführung der Verfassung hier mitzuverstehen, da, wie schon bemerkt, auch die Verfassung Reichsgesetz ist. Bei der norddeutschen Bundesverfassung hätte man dies allenfalls bezweifeln können, da sie formell nicht als Bundesgesetz verkündet wurde. Wenn dann in Ziff. 3 des Artikels von den „vorstehend erwähnten Vorschriften oder Einrichtungen" die Rede ist, so kann man ungewiss sein, ob damit die in Ziff. 2 mit „sofern nicht u. s. w." ausgenommenen ausgeschlossen oder einbegriffen werden wollten. Sprachlich ist beides möglich, da man sagen kann, auch die in Ziff. 2 ausgenommenen Vorschriften seien dort „erwähnt". Nun liegt aber die Sache so, dass ein Recht der Beschlussfassung über Mängel überhaupt Niemandem als dem Bundesrathe zugeschrieben ist — von der Ausnahme in Art. 63 abgesehen — denn der Kaiser hat nach Art. 17 nur die Ueberwachung der Ausfüh-

rung der Gesetze. Dass darin kein Recht der Beschlussfassung liegt, zeigt besonders Art. 36 Abs. 2 und 3 deutlich. Auch Art. 50 und 56 können nicht hieher bezogen werden, da das Post-, Telegraphen- und Consulatswesen überhaupt kaiserlich sind. Wenn demnach die erwähnte Beschlussfassung nicht dem Bundesrathe zustünde, stünde sie überhaupt dem Reiche nicht zu. Das kann aber offenbar nicht die Absicht sein, zumal genau genommen Mängel bei Ausführung von Vorschriften und dergl., die selbst wieder die Ausführung von Reichsgesetzen bezwecken, doch auch Mängel bei Ausführung der Reichsgesetze sind, zu deren Abstellung der Bundesrath unstreitig berechtigt ist.

Mängel können sich dadurch ergeben, dass entweder die Ausführung verweigert, verzögert oder in unrichtiger Weise bethätigt wird.

In der II. a. o. Session des Reichstages von 1870 (Sten. Ber. S. 122) äusserte Lasker: „Den zweiten Theil, welcher die Abhilfe der Mängel dem Bundesrathe überweist, verstehe ich dahin, dass die thatsächliche Executive allein durch das Bundeskanzleramt vermittelt wird, dass der Bundesrath irgend welche Mängel als vorhanden constatirt und Abhilfe beschliesst, und dass diese dann durch die Beamten des Bundeskanzleramts oder durch das Bundeskanzleramt unter der Leitung des Bundeskanzlers erfolgen muss."

Davon ist nur so viel richtig, dass der Bundeskanzler das Organ ist, welches den Bundesrathsbeschluss zu eröffnen hat; von einem Eingriff in die Regierung eines Bundesstaates kann aber keine Rede sein, wie wir schon früher bemerkten. Es wird die betreffende Staatsregierung von Bundeswegen an die Erfüllung ihrer Verpflichtungen zu mahnen sein. Das einzige verfassungsmässige Zwangsmittel gegen sie ist zugleich das äusserste, Execution nach Art. 19.

II. Die in Abs. 3 bezeichnete Mehrheit ist die absolute, nicht die relative; denn Mangels besonderer Festsetzung ist ersteres anzunehmen. Es erhebt sich weiter die bedenkliche Frage, wie zu entscheiden ist, wenn von einer Seite behauptet wird, dass für eine Beschlussfassung Art. 78 Abs. 1 massgebend sei, während von anderer Seite dies geleugnet wird. Die Verfassung schweigt hierüber. Lässt man — wofür kein Anhalt — die gewöhnliche, einfache Mehrheit entscheiden, so legt man es in die Hand dieser letztern die Vorschriften des genannten Artikels, so oft es ihr beliebt, zu umgehen, eine Massregelung, der sich die Minderheit nicht fügen wird. Lässt man unter allen Umständen die Ansicht gelten, welche einen Fall des Art. 78 Abs. 1 gegeben er-

achtet, so läuft man Gefahr, dass die Mehrheit von der Minderheit beliebig überstimmt wird. Da aber in jedem Falle soviel sicher ist, dass diejenige Bestimmung gesetzmässig ist, welche auf dem Wege der Verfassungsänderung getroffen wird, so wird die Anwendung der Form des Art. 78 Abs. 1 die Sache am einfachsten erledigen. (Vgl. Allg. Ztg. 1871 S. 6194.) Nur für die Fälle des Art. 5, 37 und 78 Abs. 2 gibt es kein Heilmittel (Vergl. Hiersemenzel S. 9).

Aus dem zweiten Satze des Abs. 3 unseres Artikels erhellt, dass beim Bundesrathe nicht wie beim Reichstage (Art. 28) eine bestimmte Zahl anwesender Mitglieder zur Beschlussfassung erforderlich ist..

III. Die Bestimmung des letzten Absatzes unseres Artikels ist von nicht zu unterschätzender Tragweite. Sie enthält die erneute Anerkennung, dass die Mitglieder des Bundesrathes lediglich Vertreter der Interessen ihrer Staaten sind und dass nur analog wie die Summe der gemeinsamen Einzelinteressen das Gesammtinteresse darstellt, ebenso die Gesammtheit der Vertreter der Einzelstaaten als Organ des Bundes erscheint. Wo daher die Gemeinsamkeit der Angelegenheit für das einzelne Bundesglied aufhört, hört auch der Bundesrath auf Organ für Wahrnehmung der Interessen dieses Bundesgliedes zu sein.

Derselbe Gedanke wiederholt sich in einer entsprechenden Bestimmung für den Reichstag (Art. 28 Abs. 2). Wir werden dort und in der Einleitung zum V. Abschnitte auf diesen Punkt noch näher zurückkommen.

Hier ist zur Erläuterung noch eines zu bemerken. In der II. a. o. Session des Reichstags von 1870 (Sten. Ber. S. 122) äusserte der Abg. Lasker ein Bedenken über die Auslegung dieser Bestimmung mit folgenden Worten:

„Man könnte die Bedeutung dieser und der später beim Reichstage wiederkehrenden Bestimmung so auslegen, dass, wo eine thatsächliche Gemeinschaft fehlt, die Abgeordneten und die Mitglieder des Bundesrathes (welche dem nichtbetheiligten Staate angehören) nicht mitstimmen. Ich halte diese.. Auffassung für eine schädigende und nicht zutreffende... Sollte sie massgebend sein, so fürchte ich, dass gar nicht übersichtlich ist, in welchen Fällen die Mitglieder der Einzelstaaten mit uns zusammen votiren und in welchen nicht. Ich möchte desshalb bei dieser ersten Gelegenheit festgestellt wissen, ob der Herr Vertreter des Bundesraths vorbereitet ist, uns eine Auskunft darüber zu geben, ob unter der näheren Bezeichnung einer „Angelegenheit, welche

nach den Bestimmungen dieser Verfassung nicht dem ganzen Bunde gemeinschaftlich ist", nur eine solche Angelegenheit gemeint ist, in welcher die Verfassung ausdrücklich die Competenz des Bundes für einzelne Staaten ausschliesst".

Staatsminister Delbrück erklärte sodann diese letztere Auffassung für die richtige und äusserte später zu der entsprechenden Bestimmung des Art. 28, dass es sich hier um solche Verhältnisse handle, „bei welchen nach der Verfassung selbst die ganze Institution nicht gemeinschaftlich ist (a. a. O. S. 124).

Von gleicher Seite wurde Namens der verbündeten Regierungen auf Anfrage erklärt, dass der Militäretat, trotz der Bestimmungen unter III. §. 5 des Vertrags vom 23. November 1870, keineswegs als ein Gegenstand anzusehen sei, welcher nicht dem ganzen Bunde gemeinsam wäre.

„Ich sehe das, äusserte Delbrück (a. a. O. S. 123), weder formell noch materiell; materiell nicht deshalb, weil aus den Bestimmungen, welche der Militäretat für die übrigen Bundesstaaten ausser Bayern enthält, sich für Bayern dasjenige ergeben soll, was bei dem Militäretat im Grossen und Ganzen genommen die Hauptsache ist, nemlich das gesammte Erforderniss an Geld für die bayerischen Truppen; zweitens aber auch desshalb nicht, weil in dem Vertrage vom 23. November in einer weiteren Bestimmung auch die besonderen Etatssätze, die in dem Militäretat für die übrigen Bundesstaaten enthalten sind, zur Norm dienen sollen für den bayer. Landtag und die bayer. Regierung bei Aufstellung des Specialetats für die bayer. Truppen. Aus diesen Gründen ist materiell unbedingt ein gemeinschaftliches Interesse vorhanden, es ist aber auch formell in so fern vorhanden, als nach meiner Ansicht der künftige Bundesetat gar nicht anders aufgestellt werden kann, als in der Weise, dass die Ausgaben für das bayer. Contingent ebenso wie für alle übrigen Bundescontingente auf unserem Etat erscheinen. Der Unterschied ist nur der: diese Ausgabe erscheint für Bayern in Einer Summe, während sie für die übrigen Staaten subdividirt nach den Etatstiteln in verschiedenen Summen erscheint, die sich nachher erst in der Hauptsumme vereinigen. Damit correspondirt nach der andern Seite die Einrichtung, die der Etat in Beziehung auf die Einnahmen treffen muss. Es werden nach meiner Ansicht auf dem Etat die Einnahmen zu erscheinen haben — wie das aus den Bestimmungen der Verfassung von selbst folgt — sämmtliche Einnahmen an gemeinschaftlichen Steuern und es wird das, was nachher fehlt, allerdings nach einem durch

die Verschiedenheit der Gemeinschaftlichkeit der Steuern verschieden bedingten Massstab erscheinen müssen als Matricularbeitrag."

Dessgleichen erklärte Delbrück mit Recht, dass aus Art. 34 der Verfassung nicht gefolgert werden dürfte, als seien für die Hansestädte Bremen und Hamburg, die als Freihäfen ausserhalb der Zollgrenze bleiben, die Zollangelegenheiten nicht gemeinschaftlich. Dies erhellt aus Art. 38 Abs. 3: „Die ausserhalb der gemeinschaftlichen Zollgrenze liegenden Gebiete tragen zu den Ausgaben des Reichs durch Zahlung eines Aversums bei."

Die unter Absatz 4 fallenden Angelegenheiten finden sich an nachstehenden Stellen der Reichsverfassung und der Ergänzungsurkunden verzeichnet: Art. 4 Ziff. 1.; bayr. Schlussprotokoll IV; Art. 35 Abs. 2 und 38 Abs. 3; Art. 46 Abs. 2; Art. 52.

Artikel 8.

Der Bundesrath bildet aus seiner Mitte dauernde Ausschüsse

1) für das Landheer und die Festungen;
2) für das Seewesen;
3) für Zoll- und Steuerwesen;
4) für Handel und Verkehr;
5) für Eisenbahnen, Post und Telegraphen;
6) für Justizwesen;
7) für Rechnungswesen.

In jedem dieser Ausschüsse werden ausser dem Präsidium mindestens vier Bundesstaaten vertreten sein, und führt innerhalb derselben jeder Staat nur Eine Stimme. In dem Ausschuss für das Landheer und die Festungen hat Bayern einen ständigen Sitz, die übrigen Mitglieder desselben, sowie die Mitglieder des Ausschusses für das Seewesen werden vom Kaiser ernannt; die Mitglieder der andern Ausschüsse werden von dem Bundesrathe gewählt. Die Zusammensetzung dieser Ausschüsse ist für jede Session des

Bundesrathes resp. mit jedem Jahre zu erneuern, wobei die ausscheidenden Mitglieder wieder wählbar sind.

Ausserdem wird im Bundesrathe aus den Bevollmächtigten der Königreiche Bayern, Sachsen und Württemberg und zwei, vom Bundesrathe alljährlich zu wählenden Bevollmächtigten anderer Bundesstaaten ein Ausschuss für die auswärtigen Angelegenheiten gebildet, in welchem Bayern den Vorsitz führt.

Den Ausschüssen werden die zu ihren Arbeiten nöthigen Beamten zur Verfügung gestellt.

I. Art. 8 beschäftigt sich mit der innern Einrichtung, bis zu einem gewissen Grade mit der Geschäftsordnung des Bundesrathes. Er bestimmt, dass innerhalb des Bundesraths acht Ausschüsse bestehen sollen. Es können ausser diesen noch andere Ausschüsse vorhanden sein, wie z. B. neuerlich der Ausschuss für die Reichslande: die genannten acht Ausschüsse müssen nach Vorschrift der Verfassung bestehen.

Die Ausschüsse müssen aus Mitgliedern des Bundesraths gebildet werden und müssen dauernde sein. Diese letzte Vorschrift ist, nach Bismarck's Aeusserung im verfassunggebenden Reichstage (Sten. Ber. S. 355) „dahin gemeint gewesen, dass dies nicht Ausschüsse sein sollen, die Einmal ad hoc zu einem bestimmten Zweck gewählt werden, sondern solche Ausschüsse, welche stets existiren sollen. Ob sie immer versammelt sein sollen, ob sie auch dann in Thätigkeit sein sollen, wenn der Bundesrath nicht versammelt ist, hängt von den Beschlüssen des Bundesrathes ab, und von der Bedürfnissfrage.“

Die Thätigkeit der Bundesrathsausschüsse ist eine lediglich vorbereitende, berathende, keine endgiltig entscheidende. (Vgl. die Aeusserung Bennigsen's im verfassunggebenden Reichstage Sten. Ber. S. 376). Dies ergibt sich aus Art. 7, welcher vorschreibt, dass über die dort genannten Gegenstände der Bundesrath zu beschliessen habe.

Der unter Ziff. 2 genannte Ausschuss ist — der Ausdruck lässt dies etwas im Unklaren — für die Kriegsmarine bestimmt. Dies war

in der norddeutschen Verfassung deutlicher bezeichnet, da es dort in Abs. 2 hiess, die Mitglieder des Ausschusses würden vom Bundesfeldherrn ernannt. Vgl. Bismarck's Erklärung im verfassunggebenden Reichstage (Sten. Ber. S. 355).

II. Bezüglich der Zusammensetzung der Ausschüsse ist bestimmt, dass dieselben mit jeder Session, bzw. mit jedem Jahre zu erneuern sind, dass aber die nemlichen Mitglieder wieder berufen werden können.

In jedem Ausschusse muss das Präsidium und müssen ausser ihm noch mindestens vier Staaten vertreten sein. Eine Ausnahme von dieser Regel bildet nach Abs. 3 der Ausschuss für die auswärtigen Angelegenheiten.

Die Ausschussmitglieder sind entweder durch die Verfassung schon bezeichnet — so, wie eben erwähnt, das Präsidium, Bayern für den ersten Ausschuss, und mit Sachsen und Württemberg für den diplomatischen Ausschuss — oder sie werden durch den Bundesrath gewählt, was die Regel ist — oder endlich es hat der Kaiser das Ernennungsrecht. Letzteres ist der Fall beim 1. Ausschuss für die übrigen Mitglieder ausser dem bayerischen und ausnahmslos beim 2. Ausschuss.

Der Kaiser übt dieses Ernennungsrecht verfassungsmässig frei aus; doch hat er sich vertragsmässig verbunden

a) Sachsen gegenüber in der Militärconvention vom 7. Februar 1867 §. 2,

b) Württemberg gegenüber in der Militärconvention Art. 15, beide Staaten stets im ersten Ausschusse vertreten sein zu lassen. —

Es versteht sich wohl von selbst, dass in Abs. 3 die Worte „aus den Bevollmächtigten der Königreiche u. s. w.“ zu verstehen sind: „aus je Einem Bevollmächtigten u. s. w.“ und dass die Vorschrift des Abs. 2 über die Stimmführung auch für den diplomatischen Ausschuss gilt.

Die zwei vom Bundesrathe zu wählenden Mitglieder des Ausschusses für die auswärtigen Angelegenheiten sind erst in der neuen Redaktion der Reichsverfassung hinzugekommen; nach Ziff. II §. 6 des bayrischen Vertrages zählte der Ausschuss nur die drei ständigen Mitglieder. Im Reichstage (II. a. o. Session 1870 Sten. Ber. S. 140—142) fand dieser Ausschuss eine etwas misstrauische Aufnahme, vielleicht deshalb weil er gerade die Vertreter von 14 Stimmen (Art. 78) in sich vereinigte. Die Aufgabe desselben erläuterte Staatsminister Delbrück (a. a. O. S.69) mit folgenden Worten:

„Je weiter sich der Bund ausdehnt und je mehr grössere Staaten ihm beitreten, desto mehr tritt das sachliche Bedürfniss hervor, dass nicht blos wie es bisher geschehen ist, durch gelegentliche Mittheilungen an die Gesandten und an die im Bundesrathe versammelten Vertreter der Bundesregierung, sondern in einem formell geregelten Wege Mittheilungen über den Gang der politischen Lage gemacht werden. Es liegt in der Natur der den Ausschüssen des Bundesraths überhaupt zugewiesenen Funktionen, dass die Instruirung der Gesandten diesem Ausschuss nicht zufallen kann, er wird seinerseits Kenntniss von der Lage der Dinge nehmen und wird in der Lage sein, durch diese Kenntniss, durch Anträge, die er an den Bundesrath stellt, durch Bemerkungen, die er dem Präsidium macht, auf die Behandlung der Politik Einfluss auszuüben.“

Einem Bedenken gegenüber, ob nicht etwa der Vorsitzende des diplomatischen Ausschusses sich befugt erachten könnte, denselben an einen andern Ort als Berlin zu berufen, äusserte Staatsminister Delbrück (a. a. O. S. 141), er würde glauben, „dass aus der Verfassung selbst unzweifelhaft folgt, dass der Ausschuss einer Körperschaft, deren Berufung dem Präsidium zusteht, nur an dem Orte tagen kann, wo die Körperschaft selbst tagt.“

Artikel 9.

Jedes Mitglied des Bundesrathes hat das Recht, im Reichstage zu erscheinen und muss daselbst auf Verlangen jederzeit gehört werden, um die Ansichten seiner Regierung zu vertreten, auch dann, wenn dieselben von der Majorität des Bundesrathes nicht adoptirt worden sind. Niemand kann gleichzeitig Mitglied des Bundesrathes und des Reichstages sein.

Für die Ansicht, dass der Bundesrath, bzw. die einzelnen Mitglieder desselben Organe nicht des „Reiches“ als idealen Begriffes, sondern der verbündeten Regierungen sind, ist die Bestimmung im ersten Satze dieses Artikels ein neuer Beleg. Seine Ergänzung findet der

Artikel im Art. 16, wonach die Vorlagen im Reichstage zwar Namens des Kaisers geschehen, über die Vertretung der Vorlagen aber der Bundesrath zu bestimmen hat. Aus unserm Artikel ergibt sich nun, dass nicht blos die gemäss Art. 16 mit der Vertretung beauftragten Mitglieder, sondern alle Mitglieder des Bundesrathes berechtigt sind, in der Debatte das Wort zu ergreifen.

Die Geschäftsordnung des Reichstages bestimmt:

„§. 40. Die Mitglieder des Bundesraths und die zu ihrer Vertretung abgeordneten Kommissarien müssen auf ihr Verlangen zu jeder Zeit gehört werden. Auch den Assistenten muss auf Verlangen der Mitglieder des Bundesraths oder ihrer Vertreter das Wort ertheilt werden.

§. 45. Abs. 1. Nimmt ein Vertreter des Bundesraths nach dem Schlusse der Diskussion das Wort, so gilt diese aufs Neue für eröffnet."

Artikel 10.

Dem Kaiser liegt es ob, den Mitgliedern des Bundesrathes den üblichen diplomatischen Schutz zu gewähren.

Diese Bestimmung ist in so fern nicht ganz überflüssig, als die Bundesrathsmitglieder zwar Gesandte, aber Bundesgesandte, nicht Gesandte am preussischen Hofe sind. Unter dem üblichen Schutz ist der völkerrechtlich übliche zu verstehen. Die Bundestagsmitglieder geniessen also sammt ihrer Familie, ihrem Geschäftspersonal und Haushalt das Recht der Exterritorialität.

IV. Präsidium.

Artikel 11.

Das Präsidium des Bundes steht dem Könige von Preussen zu, welcher den Namen Deutscher Kaiser führt. Der Kaiser hat das Reich völkerrechtlich zu vertreten, im Namen des Reichs Krieg zu erklären und Frieden zu schliessen, Bündnisse und andere Verträge mit fremden Staaten einzugehen, Gesandte zu beglaubigen und zu empfangen.

Zur Erklärung des Krieges im Namen des Reichs ist die Zustimmung des Bundesrathes erforderlich, es sei denn, dass ein Angriff auf das Bundesgebiet oder dessen Küsten erfolgt.

Insoweit die Verträge mit fremden Staaten sich auf solche Gegenstände beziehen, welche nach Art. 4 in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehören, ist zu ihrem Abschluss die Zustimmung des Bundesrathes und zu ihrer Gültigkeit die Genehmigung des Reichstages erforderlich.

I. Gegenüber dem Wortlaute des entsprechenden Artikels der norddeutschen Bundesverfassung weist unser Artikel eine Verschiedenheit auf, die wir oben schon anmerkten. Während es nemlich dort hiess: Das Präsidium des Bundes steht der Krone Preussen zu, ist hier gesagt, es stehe dem Könige von Preussen zu. Die Ursache dieser Aenderung ist in dem, dem Hauptsatze neu beigefügten Nebensatze zu suchen, da zu diesem das früher gewählte Subjekt nicht passte. Dass damit eine sachliche Verschiedenheit nicht ausgedrückt werden wollte, ist klar. Dies bestreitet zwar Auerbach (S. 106); allein die gesetzgeberische Absicht war ganz sicher nicht die von diesem Schriftsteller behauptete. Statt aller weiteren Beweise können die Worte Delbrück's dienen, mit denen er die Vorlage des Bundesrathes über zwei Abänderungen der Bundesverfassung im II. a. o. Reichstage 1870 (Sten. Ber. S. 167)

begründete: Der Bundesrath des norddeutschen Bundes hielt es „im Einverständnisse mit den Regierungen der süddeutschen Staaten für richtig, die beiden Punkte, auf welche das Schreiben Sr. Maj. des Königs von Bayern hinzielte, an den beiden Stellen der Verfassung zum Ausdruck zu bringen, welche dafür die prägnantesten sind," und zwar „den Begriff Deutscher Kaiser an der Stelle der Bundesverfassung, welche die Präsidialstellung der Krone Preussens bezeichnet."

Wenn nun aber das Bundespräsidium ein Recht der preussischen Krone ist, so ergibt sich daraus mit zwingender Nothwendigkeit, dass die Ausübung der Präsidialrechte derjenigen Persönlichkeit zusteht, welche mit der Ausübung der höchsten Gewalt in Preussen betraut ist, d. h. nicht nur dem preussischen Könige, sondern auch dem preussischen Regenten. Es sind also für die Beantwortung der Frage, wer die Präsidialrechte Preussens im Reiche auszuüben habe, die Grundsätze des preussischen Verfassungsrechtes über die Thronfolge und über die Regentschaft massgebend. Und zwar sind massgebend die jeweilig geltenden Bestimmungen der preussischen Verfassung. Die Vorschriften dieser Verfassung sind keineswegs Bestandtheile des Reichsrechtes geworden d. h. es ist der preussischen Gesetzgebung die Berechtigung nicht entzogen, die geltenden Bestimmungen über die Thronfolge und die Regentschaft abzuändern.

Es gehören hieher die Art. 53. 54. 56. 57 und 58 der preussischen Verfassung (vom 31. Januar 1850), welche wie folgt lauten:

„Art. 53. Die Krone ist, den Königlichen Hausgesetzen gemäss, erblich in dem Mannsstamme des Königlichen Hauses nach dem Rechte der Erstgeburt und nach der agnatischen Linealfolge.

Art. 54. Der König wird mit Vollendung des 18. Lebensjahres volljährig.

Er leistet in Gegenwart der vereinigten Kammern das eidliche Gelöbniss, die Verfassung des Königreichs fest und unverbrüchlich zu halten und in Uebereinstimmung mit derselben und den Gesetzen zu regieren.

Art. 56. Wenn der König minderjährig oder sonst dauernd verhindert ist, selbst zu regieren, so übernimmt derjenige volljährige Agnat (Art. 53), welcher der Krone am nächsten steht, die Regentschaft. Er hat sofort die Kammern zu berufen, die in vereinigter Sitzung über die Nothwendigkeit der Regentschaft beschliessen.

Art. 57. Ist kein volljähriger Agnat vorhanden und nicht bereits vorher gesetzliche Fürsorge für diesen Fall getroffen, so hat das Staats-

ministerium die Kammern zu berufen, welche in vereinigter Sitzung einen Regenten erwählen. Bis zum Antritt der Regentschaft von Seiten desselben führt das Staatsministerium die Regierung.

Art. 58. Der Regent übt die dem Könige zustehende Gewalt in dessen Namen aus. Derselbe schwört nach Einrichtung der Regentschaft vor den vereinigten Kammern einen Eid, die Verfassung des Königreichs fest und unverbrüchlich zu halten und in Uebereinstimmung mit derselben und den Gesetzen zu regieren.

Bis zu dieser Eidesleistung bleibt in jedem Falle das bestehende gesammte Staatsministerium für alle Regierungshandlungen verantwortlich."

Gegen die Ansicht, „dass die Vorschriften, welche die preussische Verfassungsurkunde in den Art. 56 bis 58 über die . . Regentschaft und deren Einrichtung ertheilt, ohne Weiteres auf das Deutsche Reich Anwendung finden könnten," erklärt sich Rönne (S. 157). „Dem steht," wie er glaubt, „schon entgegen, dass es nicht, wie die Art. 56 und 57 a. a. O. bestimmen, zulässig sein würde, die beiden Häuser des preussischen Landtages zur Entscheidung über die Nothwendigkeit der Regentschaft für das Deutsche Reich zu berufen, und, wenn kein volljähriger Agnat vorhanden ist, den Regenten durch die beiden Häuser des preussischen Landtages erwählen zu lassen, sowie auch die Regierung des Deutschen Reichs provisorisch durch das preussische Staatsministerium führen zu lassen." Wir halten unsere Ansicht durch diese Gründe für nicht widerlegt. Rönne ist vor Allem durch den Gedanken befangen, dass es sich hier um eine Reichsregentschaft handle. Davon ist keine Rede; denn der Kaiser regiert den Bund nicht, er präsidirt ihm und dieses Präsidium ist preussisches Kronrecht. Der preussische Landtag beschliesst nicht über die Regentschaft für das Reich, was allerdings ausserhalb seiner Sphäre liegt; er beschliesst nur darüber, wer die preussischen Kronrechte auszuüben habe, was sicher eine rein preussische Angelegenheit ist. Dass, wer die Rechte der preussischen Krone ausübt, auch deren Präsidialrecht wahrzunehmen hat, ergibt die Logik. Ist einmal das Präsidium ein Recht der Krone Preussen, dann kann es von Niemand Anderem ausgeübt werden als von dem, der die anderen Kronrechte wahrnimmt. Eine Vertheilung dieser Rechte an Verschiedene wäre dem Geiste der Reichsverfassung entgegen; denn das Präsidium steht mit der preussischen Königskrone nicht in Personalunion, sondern es ist ein preussisches Recht im Bunde.

II. Der Titel, welcher mit der Ausübung der Präsidialrechte verbunden ist, ist der eines Deutschen Kaisers. Die Verfassung bestimmt,

dass der jeweilige König von Preussen diesen Titel führen solle; er kömmt daher nicht dem preussischen Regenten zu.

Der Kaisertitel ist das Symbol der Einigung für Deutschland geworden: er hat darum eine ideale Bedeutung; er hat aber keine rechtliche. Im norddeutschen Bunde verhielt man sich eher ablehnend gegen denselben (Vgl. Sybels Worte im verfassunggebenden Reichstage Sten. Ber. S. 328). Die Anregung zur Annahme des Titels ging vom Könige Ludwig II. von Bayern aus. Den Wortlaut des kgl. Handschreibens an König Wilhelm von Preussen siehe in den Sten. Ber. der II. a. o. Session des Reichstages von 1870 S. 76. Die feierliche Annahme des Titels erfolgte am 18. Januar 1871 zu Versailles.

III. Art. 11 zählt diejenigen Befugnisse des Präsidiums auf, welche sich auf die völkerrechtliche Vertretung des Reiches beziehen. Der Hauptgrundsatz ist der, dass die völkerrechtliche Vertretung ausschliesslich in den Händen des Kaisers ruht. Und zwar hat der Kaiser die Ausübung dieses Rechtes regelmässig unbeschränkt. An die Zustimmung des Bundesrathes ist er im Falle des Abs. 2, an die Zustimmung des Bundesrathes und Reichstages im Falle des Abs. 3 unseres Artikels gebunden.

Kraft seines Rechtes der völkerrechtlichen Vertretung hat der Kaiser:

1. Das Recht für das Reich Gesandte zu beglaubigen und zu empfangen. Dieses Gesandtschaftsrecht ist in dem Sinne ein ausschliessliches, dass in Angelegenheiten, welche der Reichszuständigkeit anheimfallen, nur die Reichsgesandten thätig werden können; nicht aber in dem Sinne, dass den Bundesstaaten das selbständige aktive und passive Gesandtschaftsrecht entzogen wäre.

   Die deutsche Reichsverfassung unterscheidet sich hierin von der amerikanischen und schweizerischen, welche nach Aussen nur eine Bundesvertretung kennen. Ein Verbesserungsantrag, welcher das Gesandtschaftsrecht der deutschen Souveräne in ihren Verhältnissen zum Bundesausland beseitigen wollte, wurde im verfassunggebenden Reichstage (Sten. Ber. S. 374) abgelehnt.

   Dass in der Einziehung von Gesandtschaften durch die einzelnen Bundesstaaten kein Verzicht auf das Gesandtschaftsrecht erblickt werden kann, versteht sich von selbst. Thudichum's scheinbar abweichende Ansicht (S. 250) ist wohl auf eine stilistische Ungenauigkeit zurückzuführen.

Als hieher gehörig sind noch die Ziff. VII und VIII des bayr. Schlussprotokolls vom 23. November 1870 zu erwähnen, welche lauten:

„VII. Der Kgl. preussische Bevollmächtigte gab die Erklärung ab, dass Seine Majestät der König von Preussen, kraft der Allerhöchstihnen zustehenden Präsidialrechte, mit Zustimmung Seiner Majestät des Königs von Bayern, den Kgl. Bayerischen Gesandten an den Höfen, an welchen solche beglaubigt sind, Vollmacht ertheilen werden, die Bundesgesandten in Verhinderungsfällen zu vertreten.

Indem diese Erklärung von den Kgl. Bayerischen Bevollmächtigten acceptirt wurde, fügten diese bei, dass die Bayerischen Gesandten angewiesen sein würden, in allen Fällen, in welchen dies zur Geltendmachung allgemeiner Deutscher Interessen erforderlich oder von Nutzen sein wird, den Bundesgesandten ihre Beihülfe zu leisten.

VIII. Der Bund übernimmt in Anbetracht der Leistungen der Bayerischen Regierung für den diplomatischen Dienst desselben durch die unter Ziff. VII erwähnte Bereitstellung ihrer Gesandtschaften und in Erwägung des Umstandes, dass an denjenigen Orten, an welchen Bayern eigene Gesandtschaften unterhalten wird, die Vertretung der Bayerischen Angelegenheiten den Bundesgesandten nicht obliegt, die Verpflichtung, bei Feststellung der Ausgaben für den diplomatischen Dienst des Bundes der Bayerischen Regierung eine angemessene Vergütung in Anrechnung zu bringen.

Ueber Festsetzung der Grösse dieser Vergütung bleibt weitere Vereinbarung vorbehalten."

Der Abg. Windhorst fand (in der II. a. o. Reichstagssession von 1870 Sten. Ber. S. 80) den Ausdruck „Bundesgesandter" in Ziff. VII Abs. 1 dunkel. Er frug: „Ist das der ordinäre Gesandte, oder ist das auch der eventuell beauftragte Legationsrath oder Secretär?" Offenbar, wie eben der Wortlaut sagt, ist nur der Gesandte gemeint, denn sonst wäre die ganze Bestimmung nahezu zwecklos.

Ueber das Reichsconsulatswesen siehe Titel X der Verfassung und die Erläuterungen hiezu.

2. In der Hand des Kaisers liegt das Recht über Krieg und Frieden, welches ausschliesslich dem Reiche übertragen ist. Dass die

einzelnen Bundesstaaten nicht mehr auf eigene Hand Krieg führen dürfen, ist zwar nicht eigens gesagt, liegt aber offenbar im Sinne des Bundesvertrages, wie insbesondere aus den Art. 53 Abs. 1 und 63 Abs. 1 der Reichsverfassung und Art. III §. 5 III des Vertrags mit Bayern erhellt. In gleicher Weise ist auch, so lange der Bund besteht, ein Krieg zwischen verschiedenen Bundesstaaten durch die Verfassung ausgeschlossen (Art. 76 Abs. 1).

Bezüglich des Rechtes der Kriegserklärung weicht die Reichsverfassung von der norddeutschen, welche dasselbe dem Präsidium uneingeschränkt zuschrieb, ab. Wenn kein Angriff auf das Bundesgebiet oder dessen Küsten vorliegt, — und ob dies der Fall sei, hat wohl der Kaiser zu entscheiden, da sonst die Ausnahme keinen Sinn hätte — bedarf die Kriegserklärung der Zustimmung des Bundesrathes. Durch diese Aenderung ist, wie Delbrück im Reichstage betonte (II. a. o. Session 1870 S. 70), die defensive Natur des Bundes zum zutreffendsten Ausdrucke gekommen. Andererseits ergibt aber auch der Wortlaut des Art. 11, dass durch Beschluss des Bundesrathes der Kaiser zur Kriegserklärung gegen seinen Willen nicht genöthigt werden kann; denn es ist von „Zustimmung," nicht von einem „Beschlusse" des Bundesraths die Rede.

Das Recht des Friedensschlusses steht dem Kaiser regelmässig unbeschränkt zu; an die Zustimmung des Bundesrathes zum Abschlusse ist er nach Abs. 3 des Art. 11 gebunden hinsichtlich solcher Bestimmungen, welche auf die in Art. 4 der Verfassung aufgezählten Gesetzgebungsmaterien sich beziehen. A. M. ist Rönne (S. 63), wohl mit Unrecht; denn Friedensschlüsse sind einmal Verträge, und Art. 11 Abs. 1 kann ihnen diese Vertragsnatur nicht nehmen, will es wohl auch nicht. Es ist richtig, dass in Abs. 1 „Bündnisse und andere Verträge" gesondert von dem Rechte über Krieg und Frieden genannt sind; allein daraus ergibt sich kein zwingender Beweis für Rönne's Ansicht und eines solchen bedürfen wir, wenn wir vom unzweideutigen Wortlaut abgehen sollen. Als selbstverständlich braucht nicht erwähnt zu werden, dass, wo der Friedensvertrag Aenderungen der Reichsverfassung zur Folge haben soll (Abs. 3 handelt nur von Gegenständen der Reichs*gesetzgebung*), zum formellen Abschluss wohl der Kaiser allein befugt ist; dass aber zur

Wirksamwerdung des Vertrags innerhalb des Reichs ein Verfassungsänderungsgesetz nach Art. 78 nöthig ist.

3. Der Kaiser hat — mit der Einschränkung des Abs. 3 unseres Artikels — das alleinige Recht Bündnisse und andere Verträge mit fremden Staaten einzugehen. Die Einschränkung dieses Rechtes rührt theils von den mit Preussen zum norddeutschen Bunde vereinigten Regierungen her, welche den Abs. 3 in den Entwurf hineinbrachten (Drucksachen des verfassunggebenden Reichstags S. 20), theils vom verfassunggebenden Reichstage, welcher einem Antrage auf Einsetzung der Worte „und zu ihrer Giltigkeit die Genehmigung des Reichstags" Folge gab. Da wo die Zustimmung des Bundesrathes erforderlich ist — wie bei Handels- und Zollverträgen, Münzverträgen, Post- und Telegraphenverträgen etc. — muss diese vorher erholt werden, wie aus dem Wortlaute des Abs. 3 „ist zu ihrem Abschluss die Zustimmung . . . erforderlich" erhellt. Die zur Giltigkeit nöthige Genehmigung des Reichstags kann auch nachträglich erholt werden und macht, wenn sie nicht erfolgt, den Vertrag zwar nicht völkerrechtlich ungiltig, aber staatsrechtlich unwirksam.

Uebereinstimmend Rönne S. 61, a. M. Hiersemenzel S. 138. Wenn letzterer sagt, aus der Verschiedenheit der Ausdrücke „Zustimmung in Abs. 2 und „Genehmigung" in Abs. 3 des Artikels dürfe man, in Anbetracht der Entstehungsgeschichte des Abs. 3, keine Folgerungen ziehen, so ist dies zuzugeben. Aber wir folgern auch daraus nichts. Der Ausdruck „zu ihrem Abschluss" ist hier ganz entsprechend dem in Abs. 2 gebrauchten „Zur Erklärung des Krieges". Was hätte wohl in diesem letztern Fall eine nachträgliche Zustimmung für einen Sinn?

Unter „Bündnissen" sind hier offenbar Allianzen verstanden, nicht etwa Aufnahmen in ein dauerndes Staatenbundsverhältniss.

Es versteht sich von selbst, dass das Vertragsrecht des Reiches sich nicht auf Gegenstände erstreckt, welche nicht in seiner, sondern in der einzelstaatlichen Zuständigkeit liegen und dass das Vertragsrecht der Einzelstaaten durch das völkerrechtliche Vertragsrecht des Reiches nur beschränkt, nicht aufgehoben ist.

Beschränkt ist es in so fern, als über Gegenstände ausschliesslicher Zuständigkeit des Reiches der einzelne Bundesstaat keine Verträge abschliessen kann, demnach nicht über

Zoll- und Handelsangelegenheiten, Post- und Telegraphenangelegenheiten (mit der Ausnahme in Ziff. XI des bayer. Schlussprotokolls), Consulats- und Kriegswesen. Auch darf er durch seine Verträge sich nicht mit dem Reichsrecht und den Reichsverträgen in Widerspruch setzen. Der spätere Reichsvertrag hebt den früheren Landesvertrag auf, soweit er dessen Inhalt berührt.

Im bayer. Schlussprotokolle ist unter Ziff. XI folgende Bestimmung enthalten:

„Es wurde allseitig anerkannt, dass bei dem Abschlusse von Post- und Telegraphenverträgen mit ausserdeutschen Staaten zur Wahrung der besonderen Landesinteressen Vertreter der an die betreffenden ausserdeutschen Staaten angrenzenden Bundesstaaten zugezogen werden sollen, und dass den einzelnen Bundesstaaten unbenommen ist, mit andern Staaten Verträge über das Post- und Telegraphenwesen abzuschliessen, sofern sie lediglich den Grenzverkehr betreffen."

Vergl. ferner Art. 52 Abs. 3 der Verfassung.

4. Rönne (S. 62) schreibt dem Kaiser auch das Recht der Retorsion und der Repressalien zu; allein wir wüssten nicht, woher der Kaiser dieses Recht haben sollte. Die Verfassung legt es ihm nirgends bei. Er hat in dieser Hinsicht nur diejenigen Befugnisse, welche sich aus seiner Eigenschaft als Oberbefehlshaber des Heeres und der Flotte ableiten lassen. Massregeln wie Ausweisung von Fremden, Beschlagnahmen und dergl. stehen nicht ihm zu, sondern den Landesregierungen.

Artikel 12.

Dem Kaiser steht es zu, den Bundesrath und den Reichstag zu berufen, zu eröffnen, zu vertagen und zu schliessen.

Artikel 13.

Die Berufung des Bundesrathes und des Reichstages findet alljährlich statt und kann der Bundesrath zur Vor-

bereitung der Arbeiten ohne den Reichstag, letzterer aber nicht ohne den Bundesrath berufen werden.

Artikel 14.

Die Berufung des Bundesrathes muss erfolgen, sobald sie von einem Drittel der Stimmenzahl verlangt wird.

Die in Art. 12 festgestellten Präsidialrechte sind wesentlich Ehrenrechte; durch die nachfolgenden Bestimmungen der Art. 13 und 14 erscheint die Zusammenberufung des Bundesrathes und des Reichstages mehr unter dem Gesichtspunkte der Pflicht.

Der Bundesrath muss berufen werden:

1. Wenigstens einmal in jedem Kalenderjahre: er ist also nicht wie der Bundestag des vormaligen deutschen Bundes eine ständige Versammlung.
2. Wenn eine Anzahl von Bundesmitgliedern, welche mindestens ein Drittel der im Bundesrathe geführten Stimmen darstellt, es verlangt. Da die Gesammtzahl der Stimmen 58 beträgt, so sind 20 Stimmen erforderlich.
3. Wenn der Reichstag berufen werden will.

Es ist nicht ausdrücklich bestimmt, aber nach der Absicht des Gesetzes selbstverständlich, dass der Bundesrath nicht vertagt oder geschlossen werden kann, wenn nicht gleichzeitig der Reichstag vertagt, geschlossen oder aufgelöst wird. Zu Art. 13 bemerkt Hiersemenzel (S. 53) richtig, dass, da der Bundesrath ohne den Reichstag nur zur Vorbereitung der Arbeiten berufen werden kann, die Zustimmung zu Gesetzen von ihm giltig nur ertheilt werden könne, solange der Reichstag versammelt ist. Wenn dann der genannte Schriftsteller weiter sagt, dass diese Beschränkung sich nur auf die Gesetzgebung, nicht auf die Vollzugsgewalt beziehe, so ist ihm auch hierin beizupflichten.

Der Reichstag muss berufen werden:

1. einmal in jedem Kalenderjahre,
2. innerhalb 90 Tagen nach Auflösung des vorigen Reichstages (Art. 25).

Der Reichstag kann vertagt werden:

1. nur einmal während derselben Session,
2. ohne seine Zustimmung nicht auf mehr als 30 Tage (Art. 26.)

Der Reichstag kann aufgelöst werden nur durch Beschluss des Bundesrathes und nicht gegen den Willen des Präsidiums. (Art. 24.)

Eröffnung, Vertagung, Schliessung und Auflösung des Reichstags geschehen durch den Kaiser im Namen der verbündeten Regierungen. Vergl. Hirth's Annalen IV. S. 317. S. 1045. V. S. 56.

Artikel 15.

Der Vorsitz im Bundesrathe und die Leitung der Geschäfte steht dem Reichskanzler zu, welcher vom Kaiser zu ernennen ist.

Der Reichskanzler kann sich durch jedes andere Mitglied des Bundesrathes vermöge schriftlicher Substitution vertreten lassen.

Der Kanzler erscheint in der Verfassung in doppelter Eigenschaft: als Vorsitzender des Bundesrathes und als oberster verantwortlicher Reichsbeamter. In seiner letztern Eigenschaft haben wir ihn in den Erörterungen zu Art. 17 zu betrachten; hier lediglich in seiner erstern.

Die Verfassung geht von einer doppelten Voraussetzung aus, nemlich einmal davon, dass der Reichskanzler nicht blos Vorsitzender, sondern auch stimmführendes Mitglied des Bundesrathes sei, was aus den Worten „jedes andere Mitglied" in Abs. 2 des Artikels erhellt; sodann davon, dass er Bundesrathsmitglied für Preussen ist. Denn Mitglied des Bundesrathes blos in seiner Eigenschaft als Kanzler kann er nicht sein, da nach Art. 6 der Bundesrath nur aus Vertretern der Bundesmitglieder besteht.

Dass der Kanzler gerade als preussisches Mitglied Vorsitzender ist, dass er den preussischen Vorsitz im Bundesrathe ausübt, erhellt auch aus der Fassung der Ziff. IX des bayer. Schlussprotokolls, und es ist ganz sicher irrig, wenn Windthorst in der 2. a. o. Session

des Reichstags von 1870 (Sten. Ber. S. 80) vom Reichskanzler sagte: „Der ist gar kein Preusse, der ist eben Bundeskanzler."

Die eben erwähnte Ziff. IX des Protokolls lautet:

„Der k. preussische Bevollmächtigte erkannte es als ein Recht der bayerischen Regierung an, dass ihr Vertreter im Falle der Verhinderung Preussens den Vorsitz im Bundesrathe führe."

Windthorst (a. a. O.) spottete über diese Bestimmung, indem er frug, wann Preussen denn verhindert sei? Wenn der Bundeskanzler nicht da sei? Dann sicher nicht. Oder wenn alle 17 preussischen Mitglieder verhindert seien? „Dann kommt — oder es müsste eine furchtbare Sterblichkeit eintreten — Bayern niemals zum Vorsitz."

Das hat man nun offenbar nicht gemeint; sondern es wollte Bayern sich ein Ehrenrecht vor den übrigen Bundesmitgliedern sichern und zu diesem Behufe vereinbarte man eine Beschränkung der dem Kanzler nach Art. 15 Abs. 2 zustehenden Substitutionsbefugniss in der Art, dass derselbe im Falle seiner Behinderung den Vorsitz entweder an ein preussisches Bundesrathsmitglied oder an ein bayerisches übertragen muss, ihn aber nie mit Uebergehung Bayerns an den Bevollmächtigten eines andern Staates abgeben darf.

(So auch Thudichum in Holtzendorff's Jahrb. I. S. 26.)

Unter der Leitung der Geschäfte ist in Abs. 1 offenbar die Leitung der Geschäfte des Bundesrathes zu verstehen.

Hiersemenzel (S. 65) beschäftigt sich gelegentlich dieses Artikels umfänglich mit der Frage, welche Stellung der Bundeskanzler als preussisches Bundesrathsmitglied dem preussischen Ministerium gegenüber einnehme. Es ist das eine Frage nicht des Bundesrechtes, sondern des preussischen Staatsrechtes. Es ist ganz sicher, dass, wenn der Kanzler nicht selbst preussischer Minister des Auswärtigen ist, er als Gesandter durch diesen seine Weisungen erhält. Der Kanzler aber in seiner Eigenschaft als Bundesminister ist durchaus nicht Vorgesetzter des preussischen oder sonst eines Ministers, wie Hiersemenzel meint; denn die Landesregierungen sind auch nicht „theilweise mediatisirt".

Artikel 16.

Die erforderlichen Vorlagen werden nach Massgabe der Beschlüsse des Bundesrathes im Namen des Kaisers an

den Reichstag gebracht, wo sie durch Mitglieder des Bundesrathes oder durch besondere von letzterem zu ernennende Kommissarien vertreten werden.

Dieser Artikel lautete vor der neuen Verfassungsredaktion:

Das Präsidium hat die erforderlichen Vorlagen nach Massgabe der Beschlüsse des Bundesrathes an den Reichstag zu bringen, wo sie u. s. w. wie oben.

Dies ist lediglich eine Aenderung des Ausdrucks; denn wenn das Präsidium die Vorlagen zu machen hatte, so geschahen eben die Vorlagen durch den Kanzler im Namen des Präsidiums, das seinerseits wieder im Namen des Bundes handelte. So wurde es auch schon im norddeutschen Bunde gehalten und es enthält also die neue Fassung des Artikels nicht, wie Thudichum (bei Holtzendorff Jahrb. I S. 26) sagt, eine ausdrückliche Anerkennung der bisherigen (nicht verfassungsmässigen) Praxis, sondern einfach die Aufrechthaltung einer schon in Geltung gewesenen Vorschrift. Eine bedeutungsvollere Aenderung wies dagegen schon die ältere Fassung gegenüber dem preussischen Entwurf auf. Wie die Anlage zum 2. Protokoll der Conferenz zur Berathung der norddeutschen Bundesverfassung ersehen lässt (Drucksachen des verfassunggebenden Reichstags S. 20 Sp. 2) sind die Worte „nach Massgabe der Beschlüsse des Bundesrathes" erst in Folge der Conferenzverhandlungen eingesetzt und ist damit ausdrücklich die Möglichkeit ausgeschlossen worden, dass das Präsidium ohne Genehmigung des Bundesraths Vorlagen an den Reichstag bringe.

Hieher ist zu vergleichen Art. 9, wonach die Bundesrathsmitglieder auch berechtigt sind, die Vorlagen des Präsidiums Namens ihrer Regierungen bekämpfen.

Artikel 17.

Dem Kaiser steht die Ausfertigung und Verkündigung der Reichsgesetze und die Ueberwachung der Ausführung derselben zu. Die Anordnungen und Verfügungen des

Kaisers werden im Namen des Reichs erlassen und bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt.

I. Dem Präsidium ist in diesem Artikel das Ehrenrecht zugeschrieben, die Reichsgesetze auszufertigen und zu verkündigen. Diese Verkündigung ist aber nicht der Ausdruck einer Gesetzgebungshoheit des Kaisers als solchen, noch eines von dem Landesgesetzgebungsrechte verschiedenen Reichsgesetzgebungsrechtes. Das Reichsgesetz ist, wie wir wiederholt betonten, lediglich gleichmässiges Landesgesetz aller Bundesstaaten, das Reich übt in Preussen das Gesetzgebungsrecht des Königs von Preussen, in Sachsen das Gesetzgebungsrecht des Königs von Sachsen aus, und es erscheint mithin die in Art. 17 gewählte Form der Verkündigung lediglich als eine Abkürzung.

Der Kaiser hat hier blos eine formelle, keine materielle Befugniss erhalten, d. h. er hat nur das Recht der Ausfertigung und Verkündigung, keineswegs das Recht der Genehmigung der Gesetze, ein Recht, welches in der That den Bundesrath in die Rolle einer ersten Kammer, die verbündeten Souveräne in die Stellung von Pairs herabdrücken würde. Sollte die Bestimmung unseres Artikels einen derartigen Sinn haben, so müssten an der entscheidenden Stelle — Art. 5 Abs. 1 der Verfassung — ebenso wie etwa in Art. 24, die Worte „unter Zustimmung des Kaisers“ eingefügt sein. Da dies nicht der Fall ist, so steht die Genehmigung der Gesetze denjenigen zu, welche das Gesetzgebungsrecht haben und dieses sind die Verbündeten, nicht der Kaiser allein. Das Ehrenrecht des Kaisers hat demnach auch die Natur einer Rechtspflicht; der Kaiser würde, wenn er ein vom Bundesrathe nach Zustimmung des Reichstages genehmigtes Gesetz nicht verkünden wollte, einen Vertragsbruch begehen. Mit einer moralischen Verantwortlichkeit des Kanzlers, wie Thudichum (S. 95) annimmt, wäre es da nicht abgethan; davon abgesehen, dass diese Verantwortlichkeit nach Art. 17 gar nicht bestünde. Denn der Reichskanzler wird verantwortlich durch die Gegenzeichnung; wo aber nichts unterzeichnet wird, da ist auch nichts gegen zu zeichnen.

Dass diese Verkündigungspflicht des Kaisers bestehe, erkennen Thudichum (S. 88), Meyer (Grundzüge des norddeutschen Bundesrechts S. 70), Hiersemenzel (S. 70) und Rönne (S. 158) an. Da-

gegen lesen wir mit nicht geringem Erstaunen bei Martitz (S. 53 Note 45): „Diesem Ausfertigungs- und Verkündigungsrecht correspondirt keineswegs eine Ausfertigungs- und Verkündigungspflicht. Es hat demnach denselben schwerwiegenden Sinn wie die gleiche Formel unserer Verfassungsurkunden. Die entgegengesetzten Behauptungen Hiersemenzel's wären eigentlich nur dem Dilettanten zu verzeihen."

Die Schroffheit dieser Bemerkung könnte, wenn sie von einem minder vorzüglichen Schriftsteller käme, wohl dazu verleiten, sie auf den Urheber zurückfallen zu lassen.

Die Gesetze und Verordnungen müssen im Namen des Reiches d. h. der Verbündeten erlassen werden, womit zum formellen Ausdrucke kömmt, dass der Kaiser nicht aus eigenem Rechte, sondern aus Vollmacht handelt.

Der betreffende Satz unseres Artikels kam auf Anregung der Mitverbündeten Preussens in die norddeutsche Verfassung (Vgl. Drucksachen des verfassunggebenden Reichstags S. 20. Sp. 2).

Die Eingangsformel der Gesetze lautet:

„Wir . . . . . ., von Gottes Gnaden Deutscher Kaiser, König von Preussen etc. verordnen hiermit im Namen des Deutschen Reichs, nach erfolgter Zustimmung des Bundesrathes und des Reichstages, was folgt:"

Wir sagten, Gesetze und Verordnungen müssten im Namen des Reichs erlassen werden; Art. 17 spricht sogar von kaiserlichen Verfügungen. Die Tragweite der Worte im zweiten Satze unseres Artikels ist aber nicht recht klar: man muss die Form, also die ausdrückliche Erklärung gemeint haben, dass der Kaiser im Namen des Reiches handle; denn sonst wäre die Vorschrift sehr selbstverständlich und sehr überflüssig. In der Praxis findet sie sich bei Gesetzen und Verordnungen beobachtet, bei den kaiserlichen Erlassen nicht, wie denn auch bei letztern die Formel keinen rechten Platz fände. — Wie nun, wenn die Vorschrift nicht beachtet ist? Ist dann das betreffende Gesetz oder die Verordnung ungiltig gerade so, wie wenn die Gegenzeichnung fehlt? Sicher nicht; denn die Worte „bedürfen zu ihrer Giltigkeit" sind eigens nur der zweiten Hälfte des Satzes beigefügt, woraus sich für die erste Vorschrift e contrario ergibt, dass an ihre Nichtbeachtung keine rechtliche Folge geknüpft ist.

Ueber das Präsidialrecht, die Ausführung der Reichsgesetze zu überwachen, haben wir schon zu Art. 4 und 7 gesprochen.

II. Die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers bedürfen zu ihrer Giltigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt. Eine Ausnahme hievon welche die Verfassung zwar nicht ausdrücklich macht, die aber in der Natur der Sache liegt, besteht für militärische Befehle des Kaisers als Bundesfeldherrn, wogegen eine Ausnahme nicht begründet ist für Anordnungen der Heeres- oder Marineverwaltung. (Bismarck im ordentlichen Reichstage 1867 Sten. Ber. S. 139.) Uebereinstimmend Hiersemenzel (S. 76), Rönne (S. 183) und Martitz (S. 57), welch letzterer es (S. 58), mit Recht nicht bundesverfassungsmässig nennt, dass der preussische Kriegsminister vielfach Verfügungen des Bundesfeldherrn neben dem Kanzler gegenzeichnete. Auf dem richtigen Standpunkte befindet sich der kaiserliche Erlass vom 1. Januar 1872 betr. die oberste Marinebehörde (R.G.Bl. S. 5), welcher bestimmt, dass die „Kaiserliche Admiralität" einen Chef zum Vorstande erhalten soll, welcher die Verwaltung unter der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers und den Oberbefehl nach den Anordnungen des Kaisers zu führen habe.

Durch die Bestimmung des Art. 17 ist der Reichskanzler zum obersten Reichsbeamten, zum Reichsminister, wenn man ihn so nennen will, erklärt; denn es ist klar, dass er auf Anordnungen und Verfügungen, für die er verantwortlich gemacht werden will, auch Einfluss ausüben muss.

Die Verfassung spricht sich über den Umfang der Wirksamkeit des Reichskanzlers nicht näher aus. Wir müssen, wie wir oben schon erwähnten, den Vorsitzenden des Bundesrathes vom Reichsminister auseinander halten. Als ersterer hat er die Leitung der Geschäfte des Bundesrathes; als letzterer ist er der verfassungsmässige Gehilfe des Bundespräsidiums. Der Geschäftskreis des Reichskanzlers als Minister erstreckt sich demnach genau eben so weit, als die Befugnisse des Präsidiums reichen, in der Art, dass er die Geschäfte bald unmittelbar selbst, bald mittelbar durch ihm untergebene Centralstellen leitet. Immer aber bleibt, dass er der alleinige Träger der Verantwortlichkeit (Graf Bismarck im ordentlichen Reichstage 1867, Sten. Ber. S. 120). Wenn nun der Reichskanzler nichts anderes ist, als der Gehilfe des Präsidiums, von dem er auch ernannt und entlassen wird, so folgt daraus, dass da, wo der Kaiser kein Verfügungsrecht hat, auch der Kanzler keine Verantwortung trägt. Dies ergibt sich aus dem klaren Wortlaute des Art. 17, der blos von Anordnungen

und Verfügungen des Kaisers spricht; es ergibt sich dies auch aus der Stellung des Reichskanzlers zum Bundesrathe. Das Verordnungsrecht im Reiche übt (abgesehen von den Fällen, wo es an Reichsbehörden übertragen ist) entweder der Kaiser allein, oder der Kaiser mit Zustimmung des Bundesrathes, oder endlich der Bundesrath allein aus. Wo dem Bundesrathe ein Verordnungsrecht zusteht, wie in Zoll- und Steuersachen nach Art. 35 und 37 der Verfassung und §. 28 des Wechselstempelsteuergesetzes, nach §. 16, 24 und 29 der Gewerbeordnung, nach §. 5 des Gesetzes über die Inhaberpapiere mit Prämien, hat der Kanzler keine andere Aufgabe als die, den Beschluss des Bundesrathes bekannt zu machen und ihn zu vollziehen. Dies muss er thun, kann also dafür, dass er es thut, nicht haftbar gemacht werden; wo er als Mitglied und Vorsitzender des Bundesrathes handelt, ist er so unverantwortlich wie es der Bundesrath selbst ist. Der Reichskanzler gibt einfach bekannt, dass in Vollzug der Bestimmungen dieses oder jenes Gesetzes der Bundesrath folgende Vorschriften erlassen habe; diese Thatsache beglaubigt er durch seine Unterschrift, welche eine Unterzeichnung keine Gegenzeichnung ist. Soll der Reichskanzler für Bundesverordnungen haftbar gemacht werden, dann muss man folgerichtig dem Bundesrathe auch die Befugniss geben, den Kanzler zu ernennen und zu entlassen. Es ist nicht richtig, wenn Rönne (S. 186) sagt, jeder Beschluss des Bundesrathes bedürfe zu seiner Realisirung einer speciellen Thätigkeit des Kaisers, der die Vollziehung ablehnen könne. Er kann die Vollziehung nicht ablehnen, wenn der Bundesrath ein Gesetz genehmigt hat, und was die Verordnungen betrifft, so bedarf es bei denen des Bundesrathes gar keiner Thätigkeit des Kaisers. Rönne scheidet diese letzteren nicht klar von denjenigen Verordnungen, welche der Kaiser mit Zustimmung des Bundesrathes erlässt, wo ihm also mehr als das blosse Recht des Vollzuges zusteht.

Uebereinstimmend mit unserer Ansicht äusserten sich im verfassunggebenden Reichstage die Abgeordneten Planck (Sten. Ber. S. 360) und Bennigsen (Sten. Ber. S. 376); einverstanden sind ferner Hiersemenzel (S. 65 Note ***) und Thudichum (S. 117), sämmtliche jedoch ohne nähere Begründung. Gegen dieselbe erklärt sich Rönne (S. 186 N. 3):

„Die Ansicht, dass den Reichskanzler keine Verantwortlichkeit für die Vollziehung solcher Bundesrathsbeschlüsse treffen könne, welche von dem Bundesrathe in denjenigen Fällen gefasst werden, wo Letzterer

mit der Erlassung von Verordnungen zur Vollziehung von Reichsgesetzen betraut ist, dürfte auf irrthümlicher Auffassung beruhen. Der in Bezug genommene Art. 17 der Reichsverfassung schliesst diese Verantwortlichkeit des Reichskanzlers keineswegs aus."

Richtiger wäre gesagt, er schliesse sie keineswegs ein; denn er spricht nur von der Gegenzeichnung kaiserlicher Verfügungen; während Art. 15, der vom Reichskanzler als Vorsitzenden des Bundesrathes handelt, eine Verantwortung des Kanzlers nicht kennt. Rönne begründet seine Ansicht so:

„Dem Bundesrathe steht keine eigene Executive zu, sondern der Art. 17 überträgt dem Kaiser die Ausführung, die Ausfertigung und Verkündigung der Reichsgesetze, sowie die Ueberwachung der Ausführung derselben."

Dagegen muss man Verwahrung einlegen; davon, dass dem Kaiser die Ausführung der Reichsgesetze übertragen sei, steht eben nichts in Art. 17. Hätte der Kaiser die Ausführung der Reichsgesetze selbst, so brauchte ihm das Recht der Ueberwachung der Ausführung nicht übertragen zu werden. Rönne fährt a. a. O. weiter:

„Hieraus folgt aber, dass der Kaiser auch die Pflicht hat, darüber zu wachen, dass keine Verordnungen zur Vollziehung von Reichsgesetzen ergehen, welche mit dem Inhalte der letzteren im Widerspruche stehen, und dass die im Art. 17 vorgesehene, auf der Gegenzeichnung beruhende Verantwortlichkeit des Reichskanzlers auch alsdann eintritt und von dem Reichstage geltend gemacht werden kann, wenn die von dem Bundesrathe beschlossene Vollzugsverordnung einen Verstoss gegen den Inhalt der Reichsgesetze enthält."

Auch mit diesen Gründen Rönne's können wir uns nicht befreunden. Der Kaiser hat kein Recht der Controle über den Bundesrath; das höchste Organ der Bundesgewalt unterliegt keiner Oberaufsicht eines andern Bundesorgans. Das Verordnungsrecht des Bundesrathes wäre geradezu wieder aufgehoben, wenn der Reichskanzler die Bekanntmachung verweigern dürfte oder der Kaiser dieselbe verbieten könnte. Letzteres läge nicht einmal im Ueberwachungsrechte des Kaisers, selbst wenn es hier bestünde. Und nun sehe man zu, welche eigenthümliche Lage sich nach Rönne's Anschauungen ergeben würde. Wenn der Kaiser eine Bundesrathsverordnung gesetzwidrig fände, müsste eine Entscheidung darüber getroffen werden, ob in der That eine fehlerhafte Ausführung eines Reichsgesetzes vorliege und wem stünde diese Entscheidung zu? Niemand Anderem nach Art. 7 Ziff. 3

der Verfassung, als eben jenem Bundesrathe, der die angeblich gesetzwidrige Verordnung erliess.

Schliesslich ist noch hervorzuheben, dass, wenn der Inhalt der Verordnung dem Inhalte des Gesetzes widerspricht, die Verordnung an und für sich schon ungiltig ist.

Nach alledem müssen wir unsere Ergebnisse dahin zusammenfassen, dass die von Rönne beigebrachten Gründe nicht als zulänglich erscheinen, die gegnerischen Behauptungen zu entkräften.

Bezüglich Elsass-Lothringens bestimmt §. 4 des Gesetzes vom 9. Juni 1871:

„Die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers, der dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt."

III. Innerhalb der im Vorhergehenden beschriebenen Grenzen besteht also eine Verantwortlichkeit des Reichskanzlers. Der Entwurf der norddeutschen Bundesverfassung kannte dieselbe nicht, sie ist durch einen Verbesserungsantrag Bennigsen's (Drucksachen des verfassunggebenden Reichstages S. 56 und Sten. Ber. S. 403) in den Artikel gekommen. Viel und ausführlich wurde darüber gesprochen (Sten. Ber. S. 325 ff.), das Wesen des constitutionellen Staatsrechtes auf's Sorgfältigste beleuchtet und erklärt, „das Princip der moralischen Verantwortlichkeit ohne juristische Garantie sei das Princip des Absolutismus. (Abg. Schulze a. a. O. S. 339.)

Wie ist nun der Reichskanzler verantwortlich? Nicht rechtlich, sondern moralisch. Der weitere Antrag Bennigsen's, den Zusatz aufzunehmen: „Durch ein besonderes Gesetz werden die Verantwortlichkeit und das zur Geltendmachung derselben einzuhaltende Verfahren geregelt," wurde im verfassunggebenden Reichstage abgelehnt. (Sten. Ber. S. 403).

Fragen wir sodann weiter, für was der Kanzler bei den von ihm gegengezeichneten Verfügungen moralisch verantwortlich sei, so gibt uns darauf unser Artikel keine Antwort. Und fragen wir endlich wem der Kanzler verantwortlich sei, so begegnen wir demselben Stillschweigen. (Vgl. Schulze im verfassunggebenden Reichstage Sten. Ber. S. 341 Sp. 2.) Es sind das auch ganz gleichgiltige Dinge: die „moralische Verantwortlichkeit" ist eben eine Phrase, für welche der Schöpfer der Verfassung die moralische Verantwortlichkeit mit Recht ablehnen mag. Wenn wir trotz der praktischen Bedeutungslosigkeit der Verantwortung, welche die Verfassung dem Kanzler auflegt, so ausführlich uns über dieselbe verbreiteten, so ist dies nur deshalb geschehen, weil

uns diese Erörterung die Mittel bot, die gegenseitige Stellung der Bundesorgane zu beleuchten und praktisch durchaus nicht belanglosen Irrthümern hierüber entgegen zu treten.

IV. Dem Reichskanzler als obersten Reichsbeamten untersteht zu unmittelbarer Leitung:

1. das Reichskanzleramt (geschaffen durch Präsidialerlass vom 12. August 1867 B.G.Bl. S. 29; vgl. kais. Erlass vom 12. Mai 1871 R.G.Bl. S. 102) mit einem Präsidenten an seiner Spitze und zwei besonderen Abtheilungen für das Postwesen und für das Telegraphenwesen, dem Generalpostamt und der Generaldirektion der Telegraphen (Präsidialerlass vom 18. December 1867 B.G.Bl. S. 328);
2. das Auswärtige Amt mit einem Staatssecretär; und
3. die Kaiserliche Admiralität (geschaffen durch kaiserlichen Erlass vom 1. Januar 1872 R.G.Bl. S. 5) mit einem „Chef der Admiralität“ an der Spitze.

Den übrigen Behördenorganismus siehe bei Rönne S. 187 ff.

V. Es ist hier der Ort, der Wünsche Erwähnung zu thun, welche im verfassunggebenden Reichstage und anderwärts bezüglich der Einrichtung der obersten Reichsregierungsbehörde laut geworden sind. Diese Wünsche verkörpern sich in dem Schlagworte: „verantwortliches Bundesministerium.“ Dieses Wort, einmal ausgesprochen, verfehlte seine Macht über die Gemüther nicht, und was im Entwurfe der Bundesverfassung das Ergebniss weiser staatsmännischer Erwägung war, erschien mit einem Male als gehässige Verkürzung werthvollster Rechte des Volkes. „Wir wollen den wahrhaft constitutionellen Staat, den wir in Preussen jetzt haben,“ rief im verfassunggebenden Reichstage der Abg. Waldeck aus (Sten. Ber. S. 331) und die conservative Partei, durch den Mund des Abg. Blanckenburg (Sten. Ber. S. 385), erwiderte gereizt: „Sie beabsichtigen auch für den künftigen Deutschen Bund eine Parteiregierung aus der Mitte des künftigen Reichstages! Das, m. H., wollen wir nicht haben, das haben wir stets bekämpft.“ Im Jahre 1869 kehrten diese Wünsche wieder; ein dahin gehender Antrag erhielt sogar im Reichstage eine Mehrheit (Sten. Ber. S. 389 ff.), freilich ohne an massgebender Stelle Anklang zu finden.

Man bewegte sich eben im Reichstage auf ganz falschem Boden, wenn man so ohne Weiteres staatsrechtliche Streitigkeiten auf das Gebiet des Bundesrechtes hinübertrug. Um constitutionelle Theorien hier mit Berechtigung erörtern zu können, musste man vor Allem einen

Staat haben; der aber war überhaupt nicht da, und wie sich denn einmal Eines nicht für Alle schickt, so kann, was für den Staat höchst erstrebenswerth erscheinen mag, für den Bund durchaus nicht taugen. Blanckenburg hatte mit seiner oben angeführten Bemerkung so gar Unrecht nicht: ein verantwortliches Bundesministerium legt eine parlamentarische Parteiregierung mindestens nahe, und ein Bund mit einer Parlamentsregierung ist in der That ein nicht zu denkender Gedanke. Ein verantwortliches Ministerium hat — politisch genommen — zur stillschweigenden Voraussetzung einen einheitlichen souveränen Willen, ein Staatsoberhaupt; aber wo der einheitliche Wille erst das Erzeugniss des Zusammenwirkens verbündeter Willen sein soll, wo ein Bund ist und kein Staat, da ist schlechterdings kein Platz für ein Staatsministerium. „Wie wollen Sie," frug Sybel im verfassunggebenden Reichstage (Sten. Ber. S. 328) mit Recht, „sich ein im juristischen Sinne verantwortliches Ministerium denken, welches auf die Entstehung der Gesetze officiell nicht den mindesten Einfluss nehmen kann? In der constitutionellen Monarchie ist es der Monarch, der als Quelle der Gesetzgebung erscheint und seine verantwortlichen Diener, die Minister, haben thatsächlich den entscheidenden Einfluss auf die Richtung der Gesetzgebung. Sie sind desshalb im Stande, ihre Verwaltung ganz im Sinne der Gesetzgebung zu führen, und sie sind im Stande, nach ihren Ueberzeugungen über die Nothwendigkeit der Verwaltungsbedürfnisse auf die Legislative zu influiren. Hier aber, in unserm Entwurfe, m. H., ist von einem solchen Wechselverhältniss gar keine Rede. Die Gesetzgebung wird gemacht vom Bundesrathe und vom Reichstage. Der König von Preussen, welcher als Inhaber der Regierungsrechte die verantwortlichen Minister zu ernennen hätte, hat nur wenige Stimmen als primus inter pares in Bezug auf die Gesetzgebung beim Bundesrath; es fehlt Ihnen also der ganze Rahmen der Einrichtungen, der ganze Boden der Zustände, aus welchen in constitutionellen Staaten das Institut der Ministerverantwortlichkeit hervorgewachsen ist. Als Frankreich im Jahre 1795 die Directorialverfassung empfing, hatte man auch der Executivgewalt, dem Directorium, jeden Einfluss auf die Legislative abgeschnitten. Es hat aber dann auch kein Mensch damals daran gedacht, unter diesen Verhältnissen die Minister verantwortlich machen zu wollen; es wäre dies einem Jeden als eine contradictio in adiecto erschienen . . . . . Wollen Sie die gerichtliche Verantwortlichkeit, dann verfügen Sie auch als wesentlichste erste Bestimmung, dass Se. Majestät der König von Preussen der Quell und Inhaber der gesetz-

gebenden Gewalt im norddeutschen Bunde sei und dass er diese gesetzgebende Gewalt ausübe unter Zustimmung des Reichstages und des Bundesrathes . . . Dann wären die deutschen Fürsten nicht mehr die pares der Krone Preussen, dann wären sie Unterthanen derselben, so gut wie jeder andere Deutsche auf dem Gebiete des norddeutschen Bundes.“

In demselben Sinne äusserte sich Graf Bismarck (a. a. O. S. 136). Man habe von unitarischer Seite die Herstellung eines constitutionellen verantwortlichen Ministeriums erwartet. „Wer sollte dieses Ministerium ernennen? Einem Consortium von 22 Regierungen ist diese Aufgabe nicht zuzumuthen; es würde sie nicht erfüllen können. Ausschliessen können Sie aber 21 von 22 Regierungen von der Theilnahme an der Herstellung der Executive eben so wenig. Es wäre der Anforderung nur dadurch zu genügen gewesen, dass eine einheitliche Spitze mit monarchischem Charakter geschaffen wäre. Dann aber, m. H., haben Sie kein Bundesverhältniss mehr, dann haben Sie die Mediatisirung derer, denen diese monarchische Gewalt nicht übertragen wird. Diese Mediatisirung ist von unseren Bundesgenossen weder bewilligt, noch von uns erstrebt worden. Es ist hier angedeutet worden, man könne sie mit Gewalt erzwingen; von Anderen: sie werde sich zum Theil schon von selbst ergeben. . . Wir erwarten dies nicht in dem Masse und glauben nicht, dass deutsche Fürsten in grösserer Zahl bereit sein werden, ihre jetzige Stellung mit der eines englischen Pairs zu vertauschen. Wir haben ihnen diese Zumuthung niemals gemacht und beabsichtigen nicht, sie ihnen zu machen.“

Auch später sprach der preuss. Ministerpräsident in ähnlichem Sinne (a. a. O. S. 388): „Dieses Gefühl der unverletzten Souveränetät, welches dort (im Bundesrathe) seine Anerkennung findet, kann nicht mehr bestehen, neben einer contrasignirenden Bundesbehörde die ausserhalb des Bundesrathes aus preussischen oder anderen Beamten ernannt wird und es ist und bleibt eine capitis diminutio für die höchsten Behörden der übrigen Regierungen, wenn sie sich als Organe, gehorsamleistende Organe einer vom Präsidium ausserhalb des Bundesrathes ernannten höchsten Behörde in Zukunft ansehen sollen.“

Vergleiche ferner die Aeusserungen des eben Genannten a. a. O. S. 377. 378. S. 393. 394. S. 397.

Es ist freilich wahr, dass theoretisch die Errichtung eines Reichsministeriums mit der Souveränetät der Bundesglieder vereinbar ist; allein praktisch würde sie „zu dem Resultate führen, dass die ver-

bündeten Regierungen sich ihres Einflusses auf die politische Initiative in der Bundesregierung zu Gunsten jenes Bundescabinets begeben müssten." „Wie einerseits die verbündeten Cabinete, vertreten durch den Bundesrath nebst dem Bundespräsidium, und andrerseits zugleich ein collegial berathendes Bundesministerium die Richtung der Politik bestimmen sollten, wäre schwer denkbar." (Martitz S. 67.)

Was man vermieden hat und vermeiden musste, war, eine Mehrzahl politischer Persönlichkeiten an die Spitze der Geschäfte des Bundes zu stellen. Diess schliesst nicht aus, dass die Leitung der einzelnen Geschäftszweige fachmännischen Händen anvertraut werde: aber diese Persönlichkeiten müssen blosse Fachmänner bleiben, dürfen nicht als Minister erscheinen, und dieser Zweck wurde dadurch erreicht, dass sie zu Untergebenen des Reichskanzlers gemacht sind. So steht die Spitze der Reichsregierung dem Bundesrathe nicht wiederum in vielköpfiger Schwerfälligkeit gegenüber und durch eine geistvolle Combination, welche den Kanzler zugleich zum kaiserlichen Minister und zum ersten Bundesrathsmitgliede macht, ist bewirkt, dass, während die Thätigkeit des Bundesrathes und seiner Ausschüsse nicht mit der rivalisirenden Thätigkeit von Ministerien zu kämpfen hat, doch der Reichskanzler an dieser Thätigkeit betheiligt und in die Lage gesetzt wird, Einfluss auf dieselbe zu äussern.

Und so ist der Kanzler recht eigentlich die Persönlichkeit, welche die getheilten Gewalten des Bundesrathes und des Präsidiums wieder zur Einheit zu vermitteln hat, der Grundpfeiler des ganzen vielgestaltigen politischen Bau's.

Es gehört in der That die volle Voreingenommenheit einer einseitigen Parteirichtung dazu, den staatsmännischen Gedanken, welchem diese Einrichtung entsprang, zu verkennen. Wenn man eine begründete Einwendung gegen denselben machen kann, so ist es höchstens die, dass die Kanzlerwürde, so wie sie hier geschaffen ist, eine das gewöhnliche geistige Durchschnittsmass weit überragende Persönlichkeit erheischt. Sie erfordert eine geniale Kraft, um sie zu schaffen und um gleichsam die ersten Wege zu bahnen, und sie wird, wenn diese Aufgabe gelöst und das Reich gefestigt und eingelebt ist, stets eine bedeutende Kraft erfordern. Dass eine solche Porsönlichkeit im deutschen Volke stets sich finden werde, für die höchste Beamtung im Reiche Ein tauglicher Mann: daran zu verzweifeln verbietet uns die Ehrfurcht vor dem gemeinsamen Vaterlande und dem Grossen, was es vollbracht hat.

Artikel 18.

Der Kaiser ernennt die Reichsbeamten, lässt dieselben für das Reich vereidigen und verfügt erforderlichen Falles deren Entlassung.

Den zu einem Reichsamte berufenen Beamten eines Bundesstaates stehen, sofern nicht vor ihrem Eintritt in den Reichsdienst im Wege der Reichsgesetzgebung etwas Anderes bestimmt ist, dem Reiche gegenüber diejenigen Rechte zu, welche ihnen in ihrem Heimathslande aus ihrer dienstlichen Stellung zugestanden haben.

I. Zu Abs. 1 vergl. Reichsverfassung Art. 36 Abs. 2. 50. 53. 56. 64; dann Ges. vom 12. Juni 1869 über die Errichtung eines obersten Gerichtshofes in Handelssachen §. 3 (B. G. Bl. S. 201), wo die kaiserliche Ernennung an den Vorschlag des Bundesrathes gebunden ist; ferner §. 3 des Ges. vom 9. Juni 1871 betr. die Vereinigung von Elsass und Lothringen mit dem Deutschen Reich.

Die Eidesleistung ist geregelt durch die Verordnung vom 21. Juni 1871 (R.G.Bl. S. 303), betr. den Diensteid der unmittelbaren Reichsbeamten (vergl. für den norddeutschen Bund die Verordnung vom 31. December 1867. B.G.Bl. S. 327) und §. 4 des Ges., betr. die Organisation der Bundeskonsulate, sowie die Amtsrechte und Pflichten der Bundeskonsuln; vom 8. November 1867. (B.G.Bl. S. 138.)

Ueber die Kautionen der Bundesbeamten siehe Ges. vom 2. Juni 1869 (B.G.Bl. S. 161 ff. Giltig auch für Süddeutschland B.G.Bl. 1870 S. 647. 656 — 1871 S. 88). Ferner Verordnung, betr. die Kautionen der bei der Verwaltung der Reichseisenbahnen in Elsass-Lothringen angestellten Beamten, vom 27. Febr. 1872. (R.G.Bl. S. 59.)

Im ordentlichen Reichstage 1867 (Sten. Ber. S. 118 ff.) gab die Errichtung des Reichskanzleramtes zu grundsätzlichen Erörterungen Anlass, welche den 1. Absatz unseres Artikels berühren. Sie gipfelten in der Erklärung, dass die Errichtung neuer Behörden oder Beamtenstellen, sowie die Erhöhung von Beamtengehalten nicht ohne vorgängige Bewilligung des Reichstags durch den Staatshaushalts-Etat oder durch ein besonderes Creditgesetz erfolgen dürfe.

Wenn man diesen Satz unbefangen prüft, wird man in ihm schwerlich etwas anderes finden, als einen schroffen Widerspruch mit Art. 18 der Verfassung. Dass der Reichstag die Einrichtung der Bundesbehörden zu bestimmen oder zu genehmigen habe, steht nirgends geschrieben. Es ist dies einer jener falschen, aus dem constitutionellen Budgetbewilligungsrecht abgeleiteten Grundsätze, welche dieses Recht zur Handhabe machen, die gesammte Verwaltung in den Machtbereich des Parlamentes zu ziehen, eine Theorie, die, wie man es noch vor Kurzem in Bayern erlebte, Kammerreferenten dazu führte, eine neue Armeeorganisation auszuhecken, die ein Entsetzen für alle Fachmänner war. Doch können wir uns an diesem Orte auf eine Erörterung über das Wesen des Finanzgesetzes nicht einlassen.

II. Abs. 2 unseres Artikels ist gegenüber der norddeutschen Bundesverfassung neu und ein Nothbehelf für die bis jetzt mangelnde gesetzliche Regelung der Rechtsverhältnisse der Reichsbeamten. Zwei gesetzgeberische Versuche in dieser Hinsicht scheiterten im norddeutschen Bunde an grundsätzlichen Streitigkeiten zwischen den Bundesregierungen und dem Reichstage. (Reichstag 1867 und 1869.) Eine gesetzliche Regelung ist bis jetzt nur im Einzelnen erfolgt durch § 8. und 10 des Konsulatsgesetzes, §. 23—26 des Gesetzes über das Bundesoberhandelsgericht und das Gesetz, betr. die Pensionirung und Versorgung der Militärpersonen des Reichsheeres und der Kaiserlichen Marine, sowie die Bewilligung für die Hinterbliebenen solcher Personen, vom 27. Juni 1871. (R.G.Bl. S. 275 ff.)

Im Uebrigen gilt bis zur gesetzlichen Regelung der Art. 18 der Reichsverfassung. Zur Erläuterung desselben bestimmt das badisch-hessische Schlussprotokoll vom 15. November 1870 (B.G.Bl. S. 650 ff.), „dass zu den, einem Beamten zustehenden Rechten im Sinne des zweiten Absatzes dieses Artikels diejenigen Rechte nicht gehören, welche seinen Hinterbliebenen in Beziehung auf Pensionen oder Unterstützungen etwa zustehen."

Artikel 19.

Wenn Bundesglieder ihre verfassungsmässigen Bundespflichten nicht erfüllen, können sie dazu im Wege der Exekution angehalten werden. Diese Exekution ist vom Bundesrathe zu beschliessen und vom Kaiser zu vollstrecken.

I. Dieser Artikel hatte in der norddeutschen Verfassung eine andere Gestalt. Es hiess nach dem gleichlautenden ersten Satze weiter:

„Diese Exekution ist

a. in Betreff militärischer Leistungen, wenn Gefahr im Verzuge, von dem Bundesfeldherrn anzuordnen und zu vollziehen,

b. in allen anderen Fällen aber von dem Bundesrathe zu beschliessen und von dem Bundesfeldherrn zu vollstrecken.

Die Exekution kann bis zur Sequestration des betreffenden Landes und seiner Regierungsgewalt ausgedehnt werden. In den unter a bezeichneten Fällen ist dem Bundesrathe von Anordnung der Exekution, unter Darlegung der Beweggründe, ungesäumt Kenntniss zu geben."

Ueber die Umänderung erklärte Delbrück (II. a. o. Reichstag 1870. Sten. Ber. S. 70): „Es ist die Aenderung, die dieser Arttkel erhalten hat, eine faktisch in der That nicht wesentliche; die Veranlassung der Aenderung liegt hauptsächlich auf dem Gebiete der internationalen Convenienz."

Das Executionsrecht des Reiches ist in keiner Weise ein Ausdruck der Oberhoheit desselben. Die Execution ist ein Zwang, dem der einzelne Verbündete vertragsmässig und im Voraus für den Fall sich unterwirft, dass er seine Vertragspflichten nicht erfüllen sollte. Sie tritt ein zur Erzwingung der Bundestreue, nicht zur Erzwingung des Gehorsams. Dass dieselbe nicht im Widerspruch stehe mit dem Wesen des Staatenbundes, beweist am Besten der Umstand, dass der ehemalige deutsche Bund gemäss Art. 31 ff. der Wiener Schlussakte ebenfalls eine Bundesexecution kannte. Ja im Gegentheil lässt sich behaupten, dass die Exekutionsbefugniss des Reiches eine Anerkennung seiner Bundesnatur enthält, nur aus dieser sich erklären lässt. Denn wäre das Reich ein Staat, dem unmittelbar Unterthanen gegenüber stünden, was bedürfte es — wir gebrauchen Delbrück's Worte — des „internationalen" Zwanges; würde da nicht der einfache Befehl an die betreffende Behörde, an die betreffenden Personen genügen. Und begegnete die Bundesstaatsgewalt hartnäckigem Ungehorsame, so würde sie eben handeln wie jede andere Staatsgewalt auch und die ungehorsamen Individuen zur Fügsamkeit nöthigen. Hier aber geht der Zwang gegen einen Staat. Warum dies? Die Antwort gibt Art. 32 der Wiener Schlussacte. „Da jede Bundesregierung die Obliegenheit hat, auf Vollziehung der Bundesbeschlüsse zu halten, der Bundesversammlung aber eine unmittelbare Einwirkung auf die innere

Verwaltung der Bundesstaaten nicht zusteht, (d. h. weil die Staaten souverän sind), so kann in der Regel nur gegen die Regierung selbst ein Executionsverfahren stattfinden.“ Ganz so liegt die Sache im Deutschen Reiche.

II. Voraussetzung der Execution ist die Nichterfüllung verfassungsmässiger Bundespflichten. Ob aber im einzelnen Falle eine verfassungsmässige Bundespflicht vorliegt, kann zwischen dem einzelnen Staate und den übrigen Bundesgenossen streitig sein; dass auch über diese Frage der Bundesrath richterliche Entscheidung zu treffen habe, wie er dies z. B. im Falle des Art. 76 thut, sagt Art. 19 nicht. Wir haben es hier mit einer Lücke der Verfassung zu thun, die der Natur der Sache nach kaum ausfüllbar ist. Es geht nicht an, den Bundesrath zugleich Partei und Richter sein zu lassen. Den analogen Bestimmungen der Wiener Schlussakte gegenüber hat seiner Zeit z. B. Preussen das Recht in Anspruch genommen, die Rechtmässigkeit der beschlossenen Execution zu prüfen.

Aber auch nach einer andern Seite hin, erscheint unser Artikel als nicht auf praktische Anwendung berechnet. Es fehlt nemlich an allen Vorschriften über die Art, wie die Execution zu bethätigen sei und wie solche für den alten Bund die Executionsordnung vom 3. August 1820 gegeben hatte. Es ist also die Art und Weise des Vollzugs gänzlich dem Belieben des Kaisers anheim gestellt, sobald nur der Bundesrath die Execution beschlossen hat. Aus der Streichung der Bestimmungen, welche der letzte Absatz des Artikels in der norddeutschen Verfassung enthielt, kann keine Beschränkung der kaiserlichen Befugniss gefolgert werden, da auch der jetzige Wortlaut keine Grenze steckt. So richtig Rönne (S. 161 N. 1). A. M. Thudichum (bei Holtzendorff Jahrb. I S. 28).

Die Execution unterscheidet sich vom Kriege dadurch, dass sie einseitige Gewalt ausübt: es liegt aber in ihrem Wesen, dass diese Gewalt militärische sei. Denn nur dann ist eine Einflussnahme auf die Landesregierung möglich, wenn gegen Behörden und Unterthanen physische Gewalt geübt werden kann; lediglich diesem bewaffneten Zwange sind Behörden und Staatsangehörige zu weichen berechtigt. Webster (works III p. 475): „This constitution does not attempt to coerce sovereign bodies, States, in their political capacity. No coercion is applicable to such bodies, but that of an armed force.“ Es würde nicht genügen, einfach die Execution im Bundesrathe zu beschliessen und nun darauf hin in die Staatsgewalt befeh-

lend einzugreifen. Andererseits wird, sobald der betroffene Staat in der Lage ist, sich zur Wehr zu setzen, die Execution zum Kriege.

Gegen Preussen ist naturgemäss keine Execution möglich.

Die Kosten der Execution hat der Staat zu tragen, gegen den sie verhängt wurde.

Es ist nicht zu erwarten, dass der Artikel je Bedeutung gewinne und darum sind auch seine Lücken nicht empfindlich. Die thatsächlichen Machtverhältnisse sind entscheidender, als gesetzliche Feststellungen.

V. Reichstag.

Es gehört für die landläufige Anschauung fast zu den Glaubenssätzen, dass das Vorhandensein einer Volksvertretung eines der Kennzeichen sei, welche den sog. „Bundesstaat“ vom Staatenbunde unterscheiden. Von dieser Anschauung erscheint insbesondere der Vorkämpfer des Bundesstaatsbegriffs, Waitz, beherrscht, wenn er in seiner Abhandlung über das Wesen des Bundesstaats (Grundzüge der Politik S. 153 ff.) zwar zugesteht, dass auch im Staatenbund die verbündeten Regierungen ein Parlament zur Mitwirkung bei der gemeinsamen Gesetzgebung zuziehen können, dabei aber verlangt, dass dieses Parlament aus Abgesandten der Landtage der verbündeten Staaten bestehen müsse. Warum doch? Die verbündeten Staaten können kraft ihrer Vertragsfreiheit ebenso gut unmittelbare Wahlen, als mittelbare ausmachen. Freilich dem Vorwurfe werden sie dann nicht entgehen, dass sie etwas bestimmt haben, was die Theorie strengstens verpönt. Direkte Wahlen sollen einmal nur für den Bundesstaat sein; denn wozu hätte man sonst den Bundesstaat?

Doch allen Ernstes gesprochen, warum will man dem Staatenbunde nur eine Delegirtenversammlung zugestehen? Wir können uns zunächst keinen andern Grund denken, als den, dass im Staatenbunde keine unmittelbare Beziehung zwischen den Individuen und der Bundesgewalt statt finden solle. Damit sind wir nun nicht besser daran wie zuvor; denn wir haben lediglich ein theoretisches sic volo sic iubeo für das andere. Es kann, wie wir schon früher nachwiesen, auch im Staa-

tenbunde eine solche unmittelbare Beziehung statt finden. Und kann einmal eine unmittelbare Beziehung zur Bundesgewalt, dann kann auch eine unmittelbare Mitwirkung bei Ausübung der Bundesgewalt zugestanden werden. — Selbst wenn wir aber von alledem absehen, so bleibt die Delegirtenversammlung, wie Waitz sie verlangt, immerhin auch eine Volksvertretung, die sich von einer unmittelbar gewählten nicht anders unterscheidet, als ein aus direkten Wahlen hervorgegangener Landtag von einem durch Wahlmänner gewählten.

Noch ein anderer Grund wäre denkbar, warum dem Staatenbund nur die Delegirtenversammlung angemessen sein soll. Die Mitglieder einer solchen sind nemlich ganz entschieden nur Vertreter der Bevölkerung ihres Heimatstaats, die ganze Versammlung also nicht Vertretung Eines Volkes, sondern von Völkerschaften. Allein, fragen wir entgegen, ist dies bei unmittelbaren Wahlen nicht gerade so gut möglich? Können nicht auch hier die in einem Staate Gewählten nur Vertreter der Bevölkerung des betreffenden Staates sein?

Ja, wir gehen sogar noch weiter, und behaupten geradezu: Es ist mit dem Begriffe des Staatenbundes vollkommen vereinbar, dass die Mitglieder des Bundesparlaments nicht als Vertreter der Bevölkerung des einzelnen Staates, sondern als Vertreter der Bevölkerungen sämmtlicher Bundesstaaten erscheinen. Die verbündeten Regierungen können da, wo gemeinsame Interessen vorliegen, wie sie selbst zu gemeinschaftlicher Ausübung ihrer Hoheitsrechte sich verbünden, so den Bevölkerungen das Recht einräumen bei dieser Ausübung ebenfalls gemeinschaftlich mitzuwirken. In welcher Weise dies dann geschieht: ob jeder einzelne Abgeordnete Vertreter sämmtlicher Völkerschaften oder blos einer einzigen ist, ist grundsätzlich gleichgiltig und bildet nur eine Verschiedenheit der Ausführung des nämlichen Gedankens: „dass den vereinigten Regierungen eine Vertretung sämmtlicher Regierten des Bundes gegenüber steht."

Gehen wir nun an die allgemeine Betrachtung des V. Abschnittes der Reichsverfassung, so finden wir dem eben Ausgeführten zu Folge in dem Dasein des Reichstages keinen Widerspruch mit dem Wesen des Staatenbundes.

Nicht ganz deutlich ist dagegen, wie nach der Reichsverfassung die Stellung des Abgeordneten aufzufassen ist, ob er als Vertreter sämmtlicher Völkerschaften des Bundes oder nur als Vertreter der Bevölkerung seines Staates erscheint.

Art. 29 der Verfassung sagt: „Die Mitglieder des Reichstags

sind Vertreter des gesammten Volkes und an Aufträge und Instruktionen nicht gebunden."

Dieser Artikel entspricht dem Art. 83 der preussischen Verfassung und er ging im verfassunggebenden Reichstage (Sten. Ber. S. 468) ohne jegliche Bemerkung durch. Was eine Bestimmung wie die vorliegende in einer Landesverfassung bedeutet, darüber ist kein Zweifel. Sie will betonen, dass der Abgeordnete nicht an Aufträge seiner Wähler gebunden ist, nicht im Verhältnisse des Mandates zu ihnen steht, dass er also insbesondere keine Standesinteressen vertreten solle, sondern nach freier Ueberzeugung zu stimmen hat. Dies begründet sie mit dem Satze, dass der Abgeordnete nicht Vertreter seiner Wähler, sondern Vertreter des ganzen Volkes sei. Die Frage ist nun die, ob man, indem man diese Bestimmung in die Bundesverfassung hinübertrug, nicht mehr sagen wollte, als man in der preussischen Verfassung sagte, also nicht mehr, als dass der Abgeordnete kein Beauftragter seiner Wähler sei; ob man demnach blos die verneinende Seite des Satzes im Auge hatte, oder auch die bejahende: „die Abgeordneten sind Vertreter des gesammten Volkes." Letztern Falles wäre noch die weitere Frage zu stellen, wie der in einer Staatsverfassung nicht missverständliche Ausdruck hier zu fassen sei, ob man meinte: des gesammten deutschen Volkes oder des gesammten Volkes ihres Staates? Man möchte aber wohl vermuthen, dass an die bejahende Seite der Bestimmung nicht gedacht worden ist und dass in jedem Falle nichts mit dem Begriffe des Staatenbundes Unvereinbares ausgesprochen werden wollte. Denn auch in den süddeutschen Zollparlamentswahlgesetzen, wie z. B. im bayerischen vom 16. November 1867 Art. 18, hiess es in wörtlicher Wiederholung: „Die Mitglieder des Zollparlaments sind Vertreter des gesammten Volkes und an Aufträge und Instruktionen nicht gebunden."

Eine neue Beleuchtung hat aber Artikel 29 durch Artikel 28 Absatz 2 bekommen, der in der norddeutschen Bundesverfassung fehlte. Dort heisst es: „Bei der Beschlussfassung über eine Angelegenheit, welche nach den Bestimmungen dieser Verfassung nicht dem ganzen Reiche gemeinschaftlich ist, werden die Stimmen nur derjenigen Mitglieder gezählt, die in Bundesstaaten gewählt sind, welchen die Angelegenheit gemeinschaftlich ist."

Bei Berathung des badisch-hessischen Vertrages, in welchem diese Bestimmung zuerst auftrat, entspann sich im Reichstage (II. a. o. Session 1870) ein heftiger Kampf.

Der Antrag Hoverbeck (Sten. Ber. S. 123) wollte den Absatz

gestrichen wissen, weil er mit Art. 29 in Widerspruch stünde. Der Abg. Hirsch meinte: Auch im preusssischen Landtage würden oft Bestimmungen angenommen, die blos eine Provinz angingen (Sten. Ber. S. 124), worauf ihn der Abg. Braun-Wiesbaden belehrte, dass diese Bemerkung auf einer Verwechslung von Bundes- und Einheitsstaat beruhe (Sten. Ber. S. 125). Wenn der letztere Abgeordnete mit seiner Berichtigung einen klaren Gedanken verband, so kann es nur der sein, dass im Bunde die Abgeordneten Vertreter der Staatsbevölkerungen sind, nicht der Bundesbevölkerung. Denn sonst wäre nicht einzusehen, warum Hirsch's Vergleich unpassend sein sollte. Ist einmal der in Bayern gewählte Abgeordnete Vertreter des deutschen Volkes, warum soll er über Angelegenheiten, die blos Bayern nicht betreffen, nicht ebenso gut abstimmen, wie ein Abgeordneter aus Hinterpommern, der eben auch nur Vertreter des Volkes ist? Darf der Abgeordnete aus Bayern dies nicht, so ist damit bewiesen, dass er nicht das deutsche, sondern das bayerische Volk vertritt.

Auch mit Lasker's Auffassung kommen wir nicht aus der Klemme. Dieser äusserte (Sten. Ber. S. 125): „Ich halte mich gern an das Wesen und nicht an den Schein. Wenn das deutsche Volk in Beziehung auf einzelne Punkte hier nicht ganz vertreten ist, so gibt es für diese Punkte keine Vertreter des ganzen Volkes.“

Sehen wir uns den Satz genauer an: im ersten Augenblicke möchte man glauben, hier sei das Rechte getroffen. Es soll also der Abgeordnete Vertreter des deutschen Volkes sein, wo er mitzustimmen hat, und soll sich dann in einen Vertreter des Volkes eines Bundesstaats verwandeln, wo er nicht mitstimmen darf, so dass er in der That letztern Falls wie lucus a non lucendo Volksvertreter zu nennen wäre. Es ist einleuchtend, dass das eine unmögliche Auffassung ist: der Abgeordnete vertritt entweder die Reichsbevölkerung oder die Staatsbevölkerung; zwischen beiden Rollen kann er nicht abwechseln. Und dann fragen wir weiter: wen vertreten in solchen Fällen der itio in partes die stimmenden Abgeordneten? Machen auch diese den Verwandlungsprozess von deutschen Volksvertretern zu Vertretern von Einzelstaatsbevölkerungen durch oder blos den zu Vertretern des deutschen Volkes minus der Bevölkerung des nicht betheiligten Staates?

Man kommt, wie wir sehen, auf diesem Wege zu lauter Ungereimtheiten, und es erscheint sonach gemäss Art. 28 Abs. 2 als zweifellos, dass die Abgeordneten Vertreter der Bevölkerung des Staates sind, in dem sie gewählt wurden. Was den Art. 29 betrifft, so wird

man sich entschliessen müssen, entweder denselben in einem mit Art. 28 vereinbaren eingeschränkten Sinne zu fassen oder wenigstens — womit wir vielleicht die Wahrheit treffen — anzunehmen, dass hier einfach eine politische Phrase in die Verfassung kam, bei der man sich, wie dies bei politischen Phrasen zu geschehen pflegt, weiter nichts dachte.

Das Reichstagswahlgesetz neigt in §. 5 zu der richtigen Auffassung, wenn es bestimmt, dass in jedem Bundesstaat mindestens Ein Abgeordneter gewählt werden soll, während §. 1 eine — aus praktischen Gründen sehr wohl zu rechtfertigende — Anomalie enthält.

Artikel 20.

Der Reichstag geht aus allgemeinen und direkten Wahlen mit geheimer Abstimmung hervor.

Bis zu der gesetzlichen Regelung, welche im §. 5 des Wahlgesetzes vom 31. Mai 1869 (B.G.Bl. 1869 S. 145) vorbehalten ist, werden in Bayern 48, in Württemberg 17, in Baden 14, in Hessen südlich des Main 6 Abgeordnete gewählt, und beträgt demnach die Gesammtzahl der Abgeordneten 382.

I. Absatz 1 des Artikels stellt die drei Hauptgrundsätze für die Reichstagswahl auf. Dieselbe ist allgemein, direkt und geheim; allgemein d. h. das Wahlrecht ist nicht beschränkt auf gewisse Stände oder Classen und wird nicht geübt nach Ständen oder Classen, sondern es ist individuelles Recht; direkt d. h. die Wähler benennen unmittelbar den Abgeordneten; geheim d. h. es darf bei der Stimmabgabe nicht erkennbar werden, von wem der abgelieferte Wahlzettel herrührt.

Mit dem Grundsatze des allgemeinen Wahlrechtes ist es wohl vereinbar, dass gewisse allgemeine Vorbedingungen desselben aufgestellt werden, nach §. 1 des Wahlgesetzes männliches Geschlecht, Bundesangehörigkeit und ein Alter von 25 Jahren; ebenso dass gewisse allgemeine Ausschliessungsgründe (persönliche Mängel, Wahlgesetz §. 3) festgesetzt werden.

Dagegen ist es eine Ausnahme von dem verfassungsmässigen Grundsatze, wenn §. 2 des Wahlgesetzes die Personen des Soldaten-

standes, solange sie bei der Fahne sind, vom Rechte zu wählen ausschliesst. (Vgl. hierüber Reichstagsverhandlungen von 1869 Sten. Ber. S. 158 ff.)

Eine andere Ausnahme hinsichtlich der Wählbarkeit wollte der Entwurf der norddeutschen Verfassung aufstellen. Derselbe enthielt in Art. 21 a. E. den Satz: „Beamte im Dienste eines der Bundesstaaten sind nicht wählbar.“ Der verfassunggebende Reichstag stimmte jedoch diesem Vorschlag nicht zu. Ueber die Frage vgl. Martitz S. 79 ff.

II. Dass das zum Vollzug des Artikels 20 erlassene Wahlgesetz kein Verfassungsgesetz ist, versteht sich von selbst. Es ist eben nirgends etwas dergleichen bestimmt. Vgl. Hiersemenzel S. 81, Thudichum S. 134.

Der Wortlaut des Abs. 2 unseres Artikels: „Bis zu der gesetzlichen Regelung u. s. w.“ ergibt auch, dass zur Aenderung der Abgeordnetenzahl für die süddeutschen Staaten ebenso wenig ein Verfassungsgesetz nöthig ist, wie für die in §. 5 des Wahlgesetzes festgestellten Ziffern. (Thudichum bei Holtzendorff Jahrb. I. S. 28.)

Gegenwärtig treffen auf

Preussen	235	Abgeordnete
Bayern	48	„
Sachsen	23	„
Württemberg	17	„
Baden	14	„
Hessen	9	„
Mecklenburg-Schwerin	6	„
Sachsen-Weimar	3	„
Mecklenburg-Strelitz	1	„
Oldenburg	3	„
Braunschweig	3	„
Sachsen-Meinigen	2	„
Sachsen-Altenburg	1	„
Sachsen-Koburg-Gotha	2	„
Anhalt	2	„
Schwarzburg-Rudolstadt	1	„
Schwarzburg-Sondershausen	1	„
Waldeck	1	„
Reuss ä. L.	1	„
Reuss j. L.	1	„

Schaumburg-Lippe . . .	1	Abgeordneter
Lippe	1	„
Lauenburg	1	„
Lübeck	1	„
Bremen	1	„
Hamburg	3	„
Gesammtzahl	382	Abgeordnete

Vgl. J. Knorr Statistik der Wahlen zum 1. deutschen Reichstag in Hirth's Annalen V. S. 287 ff.

Artikel 21.

Beamte bedürfen keines Urlaubs zum Eintritt in den Reichstag.

Wenn ein Mitglied des Reichstages ein besoldetes Reichsamt oder in einem Bundesstaat ein besoldetes Staatsamt annimmt oder im Reichs- oder Staatsdienste in ein Amt eintritt, mit welchem ein höherer Rang oder ein höheres Gehalt verbunden ist, so verliert es Sitz und Stimme in dem Reichstag und kann seine Stelle in demselben nur durch neue Wahl wieder erlangen.

I. Beamte bedürfen nach Abs. 1 keines Urlaubes zum Eintritte in den Reichstag.

Es frägt sich vor Allem, was hier unter dem Ausdrucke Beamte zu verstehen sei. Dass die Reichs- und Landesbeamten in gleicher Weise gemeint sind, ist zweifellos; weniger klar dagegen, ob auch die mittelbaren Staatsbeamten. Das Reichswahlgesetz von 1849 §. 6 und das preussische Reichstagswahlgesetz vom 15. Oktober 1866 §. 6 hatten bei der diesem Absatze entsprechenden Bestimmung den Ausdruck: „Personen, die ein öffentliches Amt bekleiden.“ Daraus, dass es nun heisst „Beamte“ folgert Thudichum (S. 154), Gemeinde- und Kirchenbeamte hätten auf das Recht des Art. 21 Abs. 1 keinen Anspruch mehr. Das ist jedoch kaum richtig.

Mit der Wortauslegung kömmt man hier überhaupt nicht zum Ziele. Diese würde eher zu einer weiteren, als zu einer engeren Auf-

fassung des Ausdrucks führen, da es heisst: „Beamte" bedürfen keines Urlaubs und man auch von Privatbeamten z. B. der Eisenbahngesellschaften spricht. Diese wollte man aber offenbar nicht mitbezeichnen. Ist man nun einmal genöthigt, vom Buchstaben abzugehen, dann ist wirklich nicht einzusehen, warum man gerade mit Thudichum hier nur an die unmittelbaren Staatsbeamten, nicht auch an die Kirchen- und Gemeindebeamten und die öffentlichen Diener wie Anwälte und Notare denken soll.

Dass man im verfassunggebenden Reichstage diese mitbezeichnen wollte, wird nicht bezweifelt werden können. Es erhellt dies u. A. aus dem Verbesserungsantrag von der Schulenburg (Sten. Ber. S. 429) statt „nicht wählbar sind Beamte" zu setzen: „Nicht wählbar sind Geistliche und richterliche Beamte im Dienste eines der Bundesstaaten", was Graf Bismarck (S. 430) als eine Beschränkung des Ausschusses der Beamten bezeichnete. Daraus geht hervor, das man bei dem Ausdruck Beamte auch an die Geistlichen, also nicht blos an unmittelbare Staatsdiener dachte.

Die Verfassung entscheidet nicht, ob der Beamte die Kosten seiner Stellvertretung zu tragen habe. Dass der Verbesserungsantrag Gumbrecht, wonach die Beamten von dieser Kostentragung frei bleiben sollten, im verfassunggebenden Reichstage sowohl zu Art. 20 als 32 abgelehnt wurde (Sten. Ber. S. 704. 711), spricht nicht, wie Hiersemenzel (S. 84) und Thudichum (S. 154) wollen, für die Bejahung. Jede Staatsregierung kann es damit halten wie sie will. Einverstanden ist Martitz (S. 82). Mit dem Grundsatze des Art. 32 — mag man über denselben denken wie man will — stimmt aber jedenfalls die Ersatzpflichtigkeit der Beamten mehr zusammen, da dieselben andern Falls sich eines Vorzugs vor den übrigen Gesellschaftsklassen, die auf den Ertrag ihrer Arbeit angewiesen sind, erfreuen würden.

II. Die Bestimmung des Absatzes 2 findet sich in den meisten Verfassungen constitutioneller Staaten wieder.

Die Verleihung blosser Titel ohne Gehalt oder eines Gehaltes ohne Amt durch das Reich oder einen Staat bewirkt keinen Verlust des Reichstagssitzes; es muss dem Abgeordneten entweder

1. ein besoldetes Amt oder

2. ein höher besoldetes Amt, oder doch

3. bei gleicher Besoldung ein höheres Amt verliehen worden sein,

wenn sein Recht erlöschen soll. Der Verlust tritt ohne weiteres Verfahren, kraft Gesetzes ein.

In den Bestimmungen dieses Absatzes sind jedenfalls nur die unmittelbaren Staatsämter gemeint, wie schon der Wortlaut ergibt.

Artikel 22.

Die Verhandlungen des Reichstages sind öffentlich.

Wahrheitsgetreue Berichte über die Verhandlungen in den öffentlichen Sitzungen des Reichstages bleiben von jeder Verantwortlichkeit frei.

I. Der erste Absatz des Artikels trifft eine in allen Verfassungen constitutioneller Staaten vorfindliche Bestimmung, die hief auf das analoge Verhältniss des constitutionellen Staatenbundes übertragen ist.

Eine Abweichung von dem Verfassungsgrundsatze ist es nicht, wenn §. 25 der Geschäftsordnung des Reichstages (in Abs. 5) die Oeffentlichkeit der Commissionsverhandlungen nur für die Reichstagsabgeordneten kennt; denn der Wortlaut des Art. 22 bezieht sich nur auf die Verhandlung im Plenum.

Eine um so entschiedenere Abweichung enthält dagegen §. 33 der Geschäftsordnung, wo es heisst: „Der Reichstag tritt auf den Antrag seines Präsidenten, oder von zehn Mitgliedern, zu einer geheimen Sitzung zusammen, in welcher dann zunächst über den Antrag auf Ausschluss der Oeffentlichkeit zu beschliessen ist."

Es ist kein Zweifel, dass dieser § verfassungswidrig ist, wenn auch, wie Thudichum (S. 192 N. 1) geltend macht, Bundesrath und Präsidium dagegen keinen Widerspruch erhoben haben; denn Verfassungsänderungen geschehen nicht durch tacitus consensus, sondern durch Gesetz.

Rönne (S. 176 N. 3) vertheidigt den Geschäftsordnungsparagraphen so: Der Art. 22 stelle nur die Regel auf und vermöge des nach Art. 27 dem Reichstage zustehenden Autonomierechtes sei dieser befugt, Ausnahmen durch die Geschäftsordnung festzusetzen. Diese Beweisführung ist nicht stichhaltig. Art. 22 sagt nicht, dass Ausnahmen vom Grundsatze der Oeffentlichkeit zulässig seien; wo aber das Gesetz einen

Satz allgemein hinstellt, darf man nicht auf das „nulla regula sine exceptione“ sich berufend, beliebige Vorbehalte machen. Was dann den Artikel 27 anlangt, so ist klar, dass die Autonomie des Reichstages ihre selbstverständliche Grenze in den Bestimmungen der Verfassung findet, dass sie nicht so weit gehen darf, die Verfassung selbst abzuändern. Mit demselben Rechte könnte es dem Reichstage einfallen, durch Geschäftsordnung zu beschliessen, dass in gewissen Fällen zur Giltigkeit der Abstimmung nicht die Anwesenheit der Mehrheit der Mitglieder nöthig sei, weil damit die „Regel“ des Art. 28 nicht aufgehoben werde.

Wenn wir nun auch in so fern der Ansicht Hiersemenzel's (S. 85) beipflichten und mit ihm behaupten, dass §. 33 der Geschäftsordnung verfassungswidrig sei, so können wir uns doch diesem Schriftsteller nicht anschliessen, wenn er daraus folgert, dass ein in geheimer Schlussberathung gefasster Reichstagsbeschluss ungiltig wäre. Denn die Verfassung knüpft an eine Verletzung des Art. 22 im bestimmten Falle nicht die Folge der Nichtigkeit, es liegt also hier eine lex imperfecta vor.

II. Die Bestimmung des Absatzes 2 ist durch Verbesserungsantrag im verfassunggebenden Reichstage unserem Artikel angefügt worden als eine Folgerung aus dem Grundsatze der Oeffentlichkeit. (Vgl. Sten. Ber. S. 439 ff.) „Es würde sich wohl ziemlich gleich bleiben, meinte der Abgeordnete Dr. Becker — Dortmund (a. a. O. S. 441), ob der Redner verurtheilt wird, oder derjenige, welcher die Rede gedruckt hat.“

Nicht ohne Gewicht sind Graf Bismarck's Gegenäusserungen (a. a. O. S. 442):

„Die verbündeten Regierungen befürchten von der Freiheit der Veröffentlichung der Parlamentsreden keine Gefahren. Wir haben gesehen, dass Reden aus dem preussischen Abgeordnetenhause, wie sie wohl stärker in keiner Versammlung dieser Art gehalten waren, veröffentlicht wurden ohne jegliche Gefahr. Die Gründe, die uns veranlasst haben . . . einer solchen gesetzlichen Bestimmung, wie sie hier von jener Seite (links) befürwortet wird, zu widersprechen, sind andere; ich kann sie wohl bezeichnen als Gründe der Sittlichkeit. Es gibt viele Dinge, die ein Staat dulden kann; er kann sie ignoriren; aber etwas Anderes ist es, sie gesetzlich zu sanctioniren. Dazu rechne ich auch das Recht, einen andern Mitbürger zu beleidigen, ohne dass dieser irgend eine Genugthuung dafür finden könnte. Ich will von Verbrechen,

die man mit Worten begehen kann, nicht reden; ich rechne gar nicht darauf, dass sie an der Stelle begangen werden würden. Ich will nur reden vom Schutze der Ehre eines jeden Bürgers, welchen Schutz das Gesetz ihm schuldig ist. Diesen Schutz ihm zu entziehen, das halte ich — ich wiederhole es — gegen die Sittlichkeit, gegen die Menschenrechte. Unter Menschenrechte lasse ich mir ausdrücklich diejenigen gefallen, welche in Frankreich im Jahre 1791 adoptirt wurden, und in die Verfassung der Republik übergegangen sind. Es heisst darin ausdrücklich, und zwar in Bezug auf die Freiheit der opinions, die Jeder aussprechen könne, dass diese Freiheit darin bestehe, Alles zu thun, was Andern nicht schadet. Diese Restriktion legt selbst ein so weit gehendes Actenstück auf wie jenes. Die Gesetzgebungen anderer Staaten, auch die der allerfreisten schützen wenigstens die Privatehre. Ich berufe mich darüber z. B. auf die Amerikanische, deren Bestimmungen ich mir habe ausziehen lassen aus Kent, Commentaries on American law vol. I p. 244: „Obgleich ein Mitglied des Congresses ausserhalb des Congresses nicht verantwortlich ist für Worte, welche er in demselben gesprochen, auch wenn dieselben beleidigend für Individuen sind, so kann er doch, wenn er seine Rede veröffentlichen lässt, wegen Libells bestraft werden by action (in einer Civilklage auf Schadenersatz) und by indictment d. h. criminell. So ist es in England Rechtens und so ist es gerecht."

Aus England selbst wird Ihnen ein sehr bekannter Fall in Erinnerung sein, nemlich der Fall Stockdale wider Hansard, wo die Veröffentlichung nicht einer Rede, sondern eines parliamentary paper oder report — es sind dies technische Ausdrücke für amtliche Actenstücke, die auf Befehl des Parlaments gedruckt werden — etwas Beleidigendes für einen Gefängnisswärter enthielt, welcher darüber klagbar wurde. Die englischen Gerichte waren darüber ganz zweifellos, dass sie den Drucker wegen Beleidigung zu verurtheilen hätten, und thaten es. Das Parlament griff ein wegen Privilegienbruchs und bedrohte die Ausführung dieses gerichtlichen Urtheils mit parlamentarischen Strafen. Aber das Parlament hat auch bei dieser Gelegenheit, wo es in den Rechtsgang eingriff, niemals die Ansicht ausgesprochen, Reden und Motivirungen einzelner Abgeordneten irgendwie zu schützen bei der Publication, sondern nur reports und papers."

Aehnlich äussert sich auch Story (Commentaries on the Constitution I §. 866): „This privilege (der Redefreiheit) is strictly confined to things done in the course of parliamentary proceedings, and does

not cover things done beyond the place and limits of duty. Therefore, although a speech delivered in the house of commons is privileged, and the member cannot be questioned respecting it elsewhere, yet, if he publishes his speech, and it contains libellous matter he is liable to an action and prosecution therefor, as in common cases of libel. And the same principles seem applicable to the privilege of debate and speech in congress. No man ought to have a right to defame others under color of a performance of the duties of his office. And if he does so in the actual discharge of his duties in congress, that furnishes no reason why he should be enabled, through the medium of the press, to destroy the reputation and invade the repose of other citizens."

In Deutschland haben die Ansichten, über die wir eben berichteten, die parlamentarische Ueberlieferung wider sich, obschon sich gegen das, was über den Schutz der Privatehre an den eben angeführten Stellen gesagt ist, kaum etwas Stichhaltiges einwenden lässt. Es hätte vielleicht nach dieser Seite hin ein Mittelweg gefunden werden können, indem man Schranken lediglich gegen eine Verfolgung von Amtswegen und aus politischen Gründen aufrichtete.

Wie Abs. 2 des Art. 22 nun lautet, bezieht er sich auf Berichte über Verhandlungen des Reichstags. Der verfassungsmässige Schutz steht also nur solchen Veröffentlichungen zu, welche die Form von Berichten über die Reichstagsverhandlungen an sich tragen. Der Umstand allein, dass Sätze oder Aeusserungen, welche wiedergegeben werden, wörtlich ebenso im Reichstage ausgesprochen wurden, macht sie nicht verantwortungsfrei. Es muss ein Reichstagsbericht, d. h. eine mindestens das Wesentliche einer Verhandlung wiedergebende Darstellung vorliegen, wenn die Berufung auf Art. 22 wirksam sein soll. Die Natur des Berichtes wird auch dann noch gewahrt sein, wenn die Darstellung nur auf einen einzelnen Gegenstand der Tagesordnung sich erstreckt. Wenn dagegen ein Abgeordneter seine für Jemanden beleidigende Parlamentsrede als Broschüre drucken lässt, so kann er ganz sicher wegen Ehrenkränkung zur Verantwortung gezogen werden. „Ueberhaupt kann der Instanzrichter einer Veröffentlichung den Charakter eines „Berichts" unbedenklich versagen, sobald er findet, dass jene nicht gemacht worden sei, um dem Leser ein Bild von der Landtagsverhandlung als solcher zu geben, sondern dass es dem Urheber derselben lediglich darum zu thun war, die im Landtage vorgekomme-

nen Gedankenausdrücke seinerseits zu verbreiten; dann bringt er diesen Gedankenausdruck als seinen eigenen weiter; er muss also auch für denselben verantwortlich sein.“ So äussert sich Oppenhoff (das Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich erläutert. Berlin 1871 2. Aufl. S. 47) treffend zu §. 12 des Strafgesetzbuches und wir eignen uns diese Bemerkungen auch für unseren Artikel an.

Wahrheitsgetreue Berichte sind von jeder Verantwortlichkeit frei. Dies kann nicht heissen, dass, wenn ein Theil des Berichtes nicht wahrheitsgetreu sei, nun auch wegen des richtig wiedergegebenen Theiles Verantwortung eintrete; sondern es ist wohl genügend, dass die in Betracht kommende Stelle des Berichtes wahrheitsgetreu sei.

Die Unverantwortlichkeit beschränkt sich auf Berichte über die öffentlichen Sitzungen. Wenn Jemand über die Commissionssitzungen Bericht erstattet, bleibt er soweit dieser Bericht nicht den öffentlichen Verhandlungen entnommen ist, haftbar.

Vgl. den entsprechenden §. 12 des Reichstrafgesetzbuches.

Artikel 23.

Der Reichstag hat das Recht, innerhalb der Kompetenz des Reichs Gesetze vorzuschlagen und an ihn gerichtete Petitionen dem Bundesrathe resp. Reichskanzler zu überweisen.

I. Artikel 23 schreibt dem Reichstage das Recht der Gesetzesanregung zu mit den Worten: „Der Reichstag hat das Recht innerhalb der Competenz des Reichs Gesetze vorzuschlagen;“ d. h. also, überall da, wo das Reich Gesetze erlassen kann, kann auch der Reichstag Gesetze beantragen. Das Reich kann aber Gesetze erlassen

1. innerhalb seiner Zuständigkeit nach Art. 4, 11, 18, 20, 69 u. s. w. (vgl. die Bemerkung zu Art. 4 unter Ziff. I.)
2. zur Ausdehnung dieser Zuständigkeit nach Art. 78 (vgl. die Bemerkungen zu diesem Artikel unter Ziff. II.)

Es folgt daraus mit logischer Nothwendigkeit, dass auch die Anregung zu Verfassungsänderungen vom Reichstage ausgehen kann.

Für diese Auslegung sprechen zu allem Ueberflusse auch die Verhandlungen des verfassunggebenden Reichstages. (Sten. Ber. S. 352). In Art. 7 Abs. 2 des Entwurfes der norddeutschen Verfassung wurde

nemlich der Satz: „Die Beschlussfassung erfolgt mit einfacher Mehrheit, mit Ausnahme von Beschlüssen über Verfassungsveränderungen, welche zwei Drittel der Stimmen erfordern," gerade desshalb durch Art. 78 ersetzt, weil jene Fassung für die Fälle von Verfassungsänderungen die Zustimmung oder doch das Anregungsrecht des Reichstags auszuschliessen schien. Vgl. auch Reichstagsverhandlungen von 1869 Sten. Ber. S. 446. 649. Hiersemenzel S. 212 ff. Thudichum S. 215 f. Rönne S. 170.

Dagegen ist es ebenso sicher, dass über Gegenstände, auf welche sich die Reichszuständigkeit nicht erstreckt, Anträge durch den Reichstag nicht unmittelbar in der Art gestellt werden können, dass etwa ausgearbeitete Gesetzentwürfe eingebracht würden. Es kann vielmehr der durch solche Anträge verfolgte Zweck nur mittelbar durch Anregung einer Verfassungsänderung erstrebt werden. Praktisch genommen wird sich diese Unterscheidung kaum als ein Hemmniss für die Initiative des Reichstages erweisen.

II. Der Reichstag hat das Recht, Petitionen entgegen zu nehmen. Darin liegt eingeschlossen das Recht der Reichsangehörigen, Petitionen an den Reichstag zu richten.

Den verbündeten Regierungen und dem Präsidium gegenüber hat der Reichstag lediglich das Recht der Ueberweisung, welche je nachdem es sich um Gegenstände des Wirkungskreises des Bundesrathes oder des Kanzlers handelt, an jenen oder an diesen erfolgt. Dagegen besteht für die Reichsregierung keine Verpflichtung, sich über die Petitionen gegenüber dem Reichstage zu äussern, oder über dieselben einen Bescheid zu erlassen. Bundesrath und Reichskanzler können nur die ihnen übermittelten Petitionen nicht zurückweisen.

Ueber die Behandlung im Reichstage siehe §. 24 und §. 26 der Geschäftsordnung desselben.

III. Nicht ansdrücklich schreibt die Verfassung dem Reichstage das Recht der Adresse und der Interpellation zu. Dahin zielende Verbesserungsvorschläge wurden im verfassunggebenden Reichstage abgelehnt. Es wurde von mehreren Seiten betont, dass der Reichstag diese Rechte „vermöge seiner Stellung" schon habe. (Sten. Ber. S. 443. 445.) Thatsächlich sind sie bisher auch von ihm ausgeübt worden.

Was das Recht der Adresse betrifft, so steht es dem Reichstage nur zu gegenüber dem Bundespräsidium, da nur dieses nach Art. 12 und 16 bei Eröffnung, Schliessung und Vertagung, sowie bei Gesetzesvorlagen der Volksvertretung im Namen des Reiches handelnd entgegen-

tritt; es steht dem Reichstage nicht zu, an den Bundesrath Adressen zu erlassen.

Vgl. die Geschäftsordnung des Reichstages §. 64 und 65.

Das Recht der Interpellation, dem jedoch eine Pflicht der Beantwortung nicht gegenüber steht, ist gleichfalls ein natürliches; denn zu fragen ist erlaubt, wenn es nicht ausdrücklich verboten ist; wogegen eine Antwort nicht verlangt werden kann, wenn sie nicht ausdrücklich geboten ist. Vgl. die Geschäftsordnung des Reichstages §. 30 und 31. Das Recht der Untersuchung von Thatsachen — enquête — hat der Reichstag nicht. Ein hieher bezüglicher Antrag fand keinen Beifall.

Artikel 24.

Die Legislaturperiode des Reichstages dauert drei Jahre. Zur Auflösung des Reichstages während derselben ist ein Beschluss des Bundesrathes unter Zustimmung des Kaisers erforderlich.

I. Die dreijährige Gesetzgebungsperiode des Reichstages ist zu berechnen vom Tage der Wahl, nicht vom Tage der Einberufung; denn mit dem Wahltage beginnt das Mandat der Abgeordneten. Im Reichstage 1870 (I. a. o. Session Sten. Ber. S. 18 ff. und II. a. o. Session Sten. Ber. S. 71 ff.) ist die Frage aufgeworfen worden, ob es zulässig erscheint die gesetzliche Legislaturperiode des Reichstages auf dem Wege der Verfassungsänderung zu verlängern. Die Frage muss unbedingt bejaht werden; denn Art. 78 der Verfassung findet auf Art. 24 so gut wie auf jeden andern Artikel Anwendung.

Und in gleicher Weise wie eine Abänderung des Art. 24 im Allgemeinen zulässig wäre, ist sie auch zulässig für den einzelnen Fall. Nur ist klar, dass das Verfassungsänderungsgesetz, durch welches das Mandat des Reichstages über die gesetzliche Periode verlängert werden will, vor Ablauf des Mandates in Kraft treten muss.

Diese rechtlichen Wahrheiten können durch drastische Bilder, wie das Windthorst's (II. a. o. Session S. 78), dass durch ein

solches Gesetz der Reichstag sich beim eigenen Schopfe aus dem Sumpf ziehe, nicht entkräftet werden. Der Vergleich würde passen, wenn ein Reichstag, dessen Mandat schon erloschen ist, es sich selbst wieder beilegen würde.

II. Durch den zweiten Satz ist der Krone Preussen gegenüber einem Bundesrathsbeschlusse auf Auflösung des Reichstages ein Veto eingeräumt.

Die Wirkung der Auflösung des Reichstages ist, dass das Mandat der Abgeordneten sofort erlischt und eine Neuwahl nöthig wird (Art. 25). Dies ist die allgemein herrschende Ansicht für das öffentliche Recht constitutioneller Staaten und wird auch hier analog zu behaupten sein. Gegen die Ansicht, dass der aufgelöste Reichstag nicht noch einmal durch die Bundesregierung könne berufen werden, glaubt Thudichum (S. 165) „erhebliche Zweifel" geltend machen zu können. Er begründet das so: „Leicht könnte der Fall eintreten, dass es ungeachtet der Anordnung von Neuwahlen für die Bundesregierung erwünscht wäre, dringende Geschäfte noch durch den bisherigen Reichstag erledigt zu sehen, oder dass drohender Krieg, Regierungswechsel oder dergleichen wichtige Ereignisse, die Wiederberufung der Volksvertretung erheischen, ohne dass der Vollzug der Neuwahlen abgewartet werden kann. Welcher Grund sollte, beim Mangel eines entgegenstehenden verfassungsmässigen Verbotes, die Bundesregierung hindern, die bisherigen Volksvertreter noch vorläufig weiter als solche anzusehen und ihre Unterstützung zum Wohle des Staates anzurufen?"

Das sind in der That ganz bedenkliche Sätze. Zwischen „vertagen" und „auflösen" ist doch wohl ein Unterschied. Den Reichstag auflösen heisst, ihm seine Eigenschaft als Reichstag nehmen, seinen Mitgliedern ihre Eigenschaft als Volksvertreter entziehen. Zu dieser Entziehung berechtigt die Verfassung die Bundesregierungen; wiedergeben kann den Abgeordneten ihre Eigenschaft als Volksvertreter nur das Volk, nicht die Regierung (Art. 20). Entweder ist ein Reichstag aufgelöst, hat aufgehört da zu sein, oder er ist nicht aufgelöst; ein Drittes gibt es nicht. Das entgegenstehende gesetzliche Verbot, das Thudichum vermisst, liegt im Begriffe der Auflösung selbst; denn ein Reichstag, der nochmals berufen werden kann, ist eben nicht aufgelöst. Ein aufgelöster Reichstag aber kann ebensowenig wieder berufen werden, als ein Todter wieder lebendig gemacht werden kann. Was Thudichum will, ist die Hinausschiebung der Wirkung der Auflösung bis zur vollzogenen Neuwahl. Will eine Verfassung dies als all-

gemeine Regel aufstellen, wogegen sich in der That nichts einwenden lässt, dann muss sie dies, wie die von Thudichum angeführte Braunschweig'sche Verfassung, ausdrücklich bestimmen. Die deutsche Reichsverfassung hat dies jedoch nicht gethan. —

Darin stimmt Thudichum mit der herrschenden Ansicht überein, dass auch der nichtversammelte Reichstag aufgelöst werden könne; jedoch ausgenommen den Fall des Art. 25.

Artikel 25.

Im Falle der Auflösung des Reichstages müssen innerhalb eines Zeitraumes von 60 Tagen nach derselben die Wähler und innerhalb eines Zeitraumes von 90 Tagen nach der Auflösung der Reichstag versammelt werden.

Artikel 26.

Ohne Zustimmung des Reichstages darf die Vertagung desselben die Frist von 30 Tagen nicht übersteigen und während derselben Session nicht wiederholt werden.

I. Aus Art. 25 a. E. ergibt sich, dass ein neu gewählter Reichstag nicht aufgelöst werden kann, ehe er zum ersten Male versammelt war.

II. Die Vertagung unterscheidet sich in ihrer Wirkung dadurch von der Auflösung, dass in Folge derselben nur das Recht sich zu versammeln für den Reichstag aufhört, dagegen seine Mitglieder ihre Eigenschaft als Abgeordnete nicht verlieren.

Einer Vertagung, welche verfassungswidrig ist, braucht der Reichstag nicht Folge zu leisten.

Artikel 27.

Der Reichstag prüft die Legitimation seiner Mitglieder und entscheidet darüber. Er regelt seinen Geschäftsgang

und seine Disziplin durch eine Geschäfts-Ordnung und erwählt seinen Präsidenten, seine Vizepräsidenten und Schriftführer.

Dieser Artikel setzt die Grenzen der Autonomie des Reichstages fest. Dieselbe besteht in dreifacher Hinsicht:

1. Der Reichstag prüft selbst die Giltigkeit oder Ungiltigkeit der Wahlen seiner Miglieder, wesshalb ihm die Wahlprotokolle, bzw. Wahlzettel vorzulegen sind. Er ist bei der Prüfung von keinen gesetzlichen Regeln abhängig, sondern entscheidet nach freiem Ermessen über Giltigkeit und Nichtigkeit der Wahlen.
2. Der Reichstag gibt sich seine Geschäftsordnung, wobei selbstverständlich der frühere Reichstag den späteren nicht binden kann. Die Geschäftsordnung ist mit jeder neuen Gesetzgebungsperiode neu festzusetzen, wobei allerdings eine bereits erprobte Geschäftsordnung in der Regel beibehalten werden wird. Gegenwärtig ist die vom 12. Juni 1868 nebst einigen spätern Bestimmungen massgebend.

   Abgedruckt bei Holtzendorff, Jahrb. I S. 87 ff.
3. Der Reichstag wählt sein Bureau. Die Befugnisse desselben setzt die Geschäftsordnung fest.
4. Die Verfassung äussert sich nicht über die Polizeigewalt des Reichstages im Zuhörerraum des Reichstagsgebäudes. Doch steht dieselbe dem Reichstage der Natur der Sache nach und Kraft seines Hausrechtes zu. Er hat dieselbe dem Präsidenten übertragen und näher geordnet durch §. 59 — 61 seiner Geschäftsordnung.

Artikel 28.

Der Reichstag beschliesst nach absoluter Stimmenmehrheit. Zur Gültigkeit der Beschlussfassung ist die Anwesenheit der Mehrheit der gesetzlichen Anzahl der Mitglieder erforderlich.

Bei der Beschlussfassung über eine Angelegenheit, welche nach den Bestimmungen dieser Verfassung nicht dem ganzen Reiche gemeinschaftlich ist, werden die Stimmen

nur derjenigen Mitglieder gezählt, die in Bundesstaaten gewählt sind, welchen die Angelegenheit gemeinschaftlich ist.

I. Die Mitgliederzahl des Reichstages ist 382; die zur Vornahme einer Beschlussverfassung nöthige Zahl von anwesenden Abgeordneten ist sonach 192. Die Verfassung erfordert ausdrücklich nur die Anwesenheit der eben beschriebenen Mehrheit, nicht die Abstimmung durch dieselbe. Ein Beschluss ist also um nichts minder giltig, wenn auch bei Anwesenheit der erforderlichen Mehrheit eine solche Anzahl von Mitgliedern der Abstimmung sich enthält, dass weniger als 192 Abgeordnete ihre Stimmen abgeben. Ungewiss kann alsdann erscheinen, was unter der „absoluten Stimmenmehrheit" zu verstehen sei: die absolute Mehrheit der Anwesenden oder die der Abstimmenden. Es ist wohl das Letztere anzunehmen. Denn der Satz: „Der Reichstag beschliesst nach absoluter Stimmenmehrheit" steht voran, es muss also nicht „Mehrheit der gesetzlichen Anzahl der Mitglieder" aus dem zweiten Satze ergänzt werden, vielmehr ist der erste Satz nach seinem natürlichen Wortsinne aufzufassen.

In den Fällen des Abs. 2 vermindert sich naturgemäss die „gesetzliche Anzahl" um die Zahl der Mitglieder aus den nicht betheiligten Staaten. Uebereinstimmend Präsident Simson in der Reichstagssitzung vom 13. Mai 1872.

Im Reichstage 1868 (Sten. Ber. S. 249 ff. 457 ff.) kam die Frage in Anregung, ob die Bestimmung des zweiten Satzes im Art. 28 Abs. 1 auch von den Reichstagsberathungen zu verstehen sei, ob also bei Anwesenheit von weniger als 192 Abgeordneten auch keine Verhandlungen statt finden dürften. Es wurde mit vollem Rechte dahin entschieden, dass eine solche Beschränkung sich aus der Verfassung nicht rechtfertigen lasse, da dieselbe lediglich von der Beschlussfassung spricht. Unbestreitbar würde aber dem Reichstage das Recht zustehen, eine autonome Bestimmung dieses Inhaltes zu treffen. Die Geschäftsordnung des Reichstages lässt jedoch den in andern Parlamenten üblichen Antrag auf Auszählung des Hauses nicht zu. Sie kennt nur den Vertagungsantrag.

Ein Beschluss des Reichstages, bei welchem nicht die durch die Verfassung vorgeschriebene Mitgliederzahl anwesend war, ist nichtig. Die Verfassung sagt nicht, wer zu untersuchen habe, ob die genannte Zahl gegenwärtig sei. Da aber Art. 27 bestimmt, dass der Reichstag

seinen Geschäftsgang selbst regle, so ist nach dem Geiste der Verfassung anzunehmen, dass der Reichstag diese Frage zu entscheiden habe und dass, wenn dieser einen Beschluss gefasst hat, der Beweis, es sei nicht die beschlussfähige Zahl von Abgeordneten anwesend gewesen, unzulässig sei. Von dieser Ansicht ging auch der Reichstag aus und bestimmte in seiner Geschäftsordnung Nachstehendes:

§. 51 Abs. 2 und 3. „Ist vor einer Abstimmung in Folge einer darüber gemachten Bemerkung der Präsident oder einer der fungirenden Schriftführer, zweifelhaft, ob eine beschlussfähige Anzahl von Mitgliedern anwesend sei, so erfolgt der Namensaufruf.

Erklärt dagegen auf die erhobene Bemerkung oder den von einem Mitgliede gestellten Antrag auf Auszählung des Hauses der Präsident, dass kein Mitglied des Bureaus über die Anwesenheit der beschlussfähigen Anzahl zweifelhaft sei, so sind damit Bemerkung und Antrag erledigt.“

II. Der zweite Absatz des Artikels entspricht der Bestimmung für den Bundesrath in Artikel 7 Abs. 4. Wir verweisen einerseits auf das dort Gesagte, andrerseits auf die einleitenden Bemerkungen zu diesem Abschnitte.

Dagegen wollen wir hier einer Debatte Erwähnung thun, welche in der ersten Session des Reichstages 1871 (Sten. Ber. S. 420 ff.) über die Auslegung der vorliegenden Stelle der Verfassung sich entspann. Eine kühle wissenschaftliche Abwägung der Frage wird man in den Verhandlungen vergebens suchen; der Zank der Parteien blieb die Hauptsache. Der Fall war folgender: Es war ein Gesetzentwurf, betreffend eine anderweitige Feststellung der Matrikularbeiträge zur Deckung der Gesammtausgaben für das Jahr 1869 eingebracht worden. In den Motiven der Vorlage fand sich die Notiz: „Bei der Beschlussfassung des jetzt versammelten deutschen Reichstages über diesen Entwurf wird die Bestimmung im 2. Absatze des Art. 28 der Reichsverfassung Anwendung zu finden haben.“ (Drucksachen S. 26.) Darüber entspann sich nun der Streit. Lasker sagte (Sten. Ber. S. 422): „Nicht Ein Mitglied des Bundesraths wird in Abrede stellen können und nicht Ein Mitglied des Reichstages, dass verstanden worden ist unter den Worten, ob der Gegenstand „ein gemeinschaftlicher“ sei, nicht ob die Folge dieses Gegenstandes das ganze Reich trifft, sondern ob die Verfassung über diese Gegenstände für jeden Staat legislatiren kann. Ich will dem Herrn Abgeordneten Windthorst eine Analogie vorführen. Ist der Herr Abgeordnete der Meinung, dass

in den Landen Elsass und Lothringen keine Regierung vorhanden sei, welche die Verhältnisse aus dem Jahre 1869 gesetzlich reguliren könnte? Gerade so liegt für uns die Angelegenheit, dass für einen Theil des jetzigen Reichs eine gesetzliche Bestimmung erlassen wird, wie eine Angelegenheit geordnet werden soll, die aus dem Jahre 1869 entstand und deren Folgen nur einen Theil des Reiches treffen."

Präsident Delbrück erklärte (Sten. Ber. S. 423): Er erkenne an, dass man mit vollem Rechte sagen könne: das Budget ist eine gemeinschaftliche Institution des Reiches und weil es eine solche ist, so folgt daraus logisch, dass auch die vorliegende Vorlage nicht unter den Artikel 28 fällt.

Um so nachdrücklicher rief Windthorst den Art. 28 an und frug, was denn in dieser Vorlage Gemeinschaftliches für alle Staaten des Bundes sei?

Beide Ansichten beschuldigten einander des Verstosses gegen das offenbare Recht, und darin müssen wir ihnen in der That beiden zustimmen. Es fiel den streitenden Parteien, die sich Sonderbündelei und Einheitsstaaterei gegenseitig vorwarfen, nicht ein, zu untersuchen, auf welchen Verfassungsartikel sich denn die Gesetzgebungsbefugniss des Reiches im vorliegenden Falle stütze. Offenbar auf Art. 69 und dieser bestimmt, dass der Etat des Deutschen Reiches durch Gesetz jährlich festgestellt werde. Handelte es sich hier darum? Nein, sondern um finanzielle Leistungen der im norddeutschen Bunde vereinigt gewesenen Staaten. Der Abgeordnete Lasker machte sich die Sache leicht, indem er in seinem Beispiele einfach das Reich als Staat behandelte und den ganz unpassenden Vergleich mit Elsass-Lothringen herbeizog, wo die Verbündeten Inhaber der Souveränetät und Rechtsnachfolger in die Staatshoheit Frankreichs sind. Wir haben uns in Ziff. VIII. der Bemerkungen zum Eingange der Verfassung über die Frage verbreitet, ob das Reich Rechtsnachfolger des norddeutschen Bundes sei oder nicht, und diese Frage im letzteren Sinne entschieden. — Der norddeutsche Bund und seine Verfassung sind nicht mehr da, also konnte die Vorlage nicht auf Grund der letzteren erfolgen und die Verfassung des neuen Bundes wirkt natürlich, wenn ein anderes nicht bestimmt ist, nur für diesen und nicht nach rückwärts. Darum konnte man mit gleich wenig Recht auf der einen Seite den Art. 69, auf der andern den Art. 28 anrufen; man musste sagen, es handle sich um eine Sache, die nicht das Reich, sondern die betreffenden einzelnen Staaten angehe. Windthorst deutet dies an, wenn er (Sten. Ber. S. 422)

sagt, „man könnte vielleicht gar zweifeln, ob es überhaupt, nachdem der norddeutsche Bund gestorben ist, noch eine Volksvertretung gibt, welche diese Sache ordnen könnte.“ Mit Recht rief ihm Bennigsen zu, dadurch widerlege er sich selbst; denn ist einmal eine Sache nicht Reichssache, dann haben auch die Reichstagsabgeordneten aus den Staaten, welche betheiligt sind, nichts damit zu schaffen.

Wollte man — und Zweckmässigkeitsgründe sprachen dafür — das Gesetz überhaupt von Reichswegen erlassen, dann musste man es als Verfassungsänderungsgesetz ad hoc behandeln und dann mussten auch sowohl sämmtliche Verbündete im Bundesrathe als sämmtliche Abgeordnete im Reichstage mitstimmen. Da die Verfassung keine Form für solche Gesetze vorschreibt — was allerdings ein Mangel ist — mag man annehmen, dass die Vorschriften des Art. 78 materiell wenigstens gewahrt wurden, wie dies immer anzunehmen ist, wenn von keiner Bundesregierung gegen den Erlass eines Gesetzes Einspruch erhoben wird.

Abgesehen davon war der regelmässige Weg der der Uebereinkunft unter den betheiligten Regierungen.

Artikel 29.

Die Mitglieder des Reichstages sind Vertreter des gesammten Volkes und an Aufträge und Instruktionen nicht gebunden.

Ueber diesen Artikel siehe die Einleitung zum gegenwärtigen Abschnitte.

Artikel 30.

Kein Mitglied des Reichstages darf zu irgend einer Zeit wegen seiner Abstimmung oder wegen der in Ausübung seines Berufes gethanen Aeusserungen gerichtlich oder diszi-

plinarisch verfolgt oder sonst ausserhalb der Versammlung zur Verantwortung gezogen werden.

Die strafrechtliche und disciplinäre Unverantwortlichkeit des Abgeordneten erstreckt sich

1. auf seine Abstimmungen im Reichstage,
2. auf die in Ausübung seines Berufes gethanenen Aeusserungen. Wo also der Abgeordnete nicht in seinem Berufe, wenn auch als Abgeordneter auftritt, wie in Wahlversammlungen und dergl., ist er für seine Aeusserungen haftbar. Frei von Verantwortung ist er dagegen wegen aller Aeusserungen, die er in der Debatte sei es des Plenums oder einer Abtheilung oder Commission macht; verantwortlich aber wieder für Aeusserungen, die er, wenn auch in der Sitzung, doch nicht in der Debatte, also als Privatperson thut, wie etwa im Gespräche mit seinem Nachbarn, oder wenn er das Wort nicht erhalten hat.

Innerhalb des Hauses ist der Abgeordnete disciplinär verantwortlich gemäss Art. 27 der Verfassung und §. 43 und 57 der Geschäftsordnung.

Vergl. Reichsstrafgesetzbuch §. 11.

Artikel 31.

Ohne Genehmigung des Reichstages kann kein Mitglied desselben während der Sitzungsperiode wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung zur Untersuchung gezogen oder verhaftet werden, ausser wenn es bei Ausübung der That oder im Laufe des nächstfolgenden Tages ergriffen wird.

Gleiche Genehmigung ist bei einer Verhaftung wegen Schulden erforderlich.

Auf Verlangen des Reichstages wird jedes Strafverfahren gegen ein Mitglied desselben, und jede Untersuchungs- oder Civilhaft für die Dauer der Sitzungsperiode aufgehoben.

I. Durch Absatz 1 ist nicht jede gerichtliche Untersuchungshandlung, sondern nur eine solche in der Richtung gegen die Person des Abgeordneten regelmässig ausgeschlossen.

Das Privilegium der Abgeordneten ist zeitlich beschränkt auf die Sitzungsperiode; es beginnt also mit dem Tage der Eröffnung derselben, nicht schon mit der Wahl.

Die Ausnahme am Ende des Absatzes 1 darf natürlich nicht auch auf Absatz 3 bezogen werden.

Der Reichstag kann nicht die Unterbrechung einer Strafhaft verlangen. (Absatz 3.)

Die Festhaltung eines Abgeordneten entgegen den Bestimmungen des Art. 31 würde als widerrechtliche Gefangenhaltung erscheinen und nach §. 341 des Strafgesetzbuches zu ahnden sein.

Artikel 32.

Die Mitglieder des Reichstages dürfen als solche keine Besoldung oder Entschädigung beziehen.

Es kann nicht unsere Aufgabe sein, an dieser Stelle die Taggelderfrage vom politischen Standpunkte aus in Erwägung zu ziehen und der Verhandlungen, welche hierüber im Reichstage alljährlich wiederkehrten, ausführlich zu gedenken. Wir haben uns lediglich mit der Frage zu beschäftigen, welches der Sinn und die Tragweite der nun einmal geltenden Vorschrift sei.

Artikel 32 sagt, die Abgeordneten dürfen als solche keine Besoldung oder Entschädigung beziehen. Er gewährt also nicht nur keine Taggelder, sondern verbietet sie sogar. Es frägt sich nun, an wessen Adresse dieses Verbot gerichtet ist? Ist es ein Verbot des Nehmens an die Abgeordneten, ein Verbot, überhaupt von irgend Jemandem irgend welche Entschädigung oder Besoldung sich geben zu lassen? Oder ist es nur ein Verbot des Gebens, und wenn das, für wen? auch für Privatleute oder nur für die Regierungen?

Die Fassung des Artikels ist eine derartige, dass sie uns über alle diese Fragen im Unklaren lässt. Nehmen wir den Artikel wörtlich wie er ist, dann kommen wir zu Martitz Auffassung, welcher (S. 77. 78) sagt, in dieser Bestimmung liege sowohl die Aberkennung eines Anspruchs als auch ein unbedingtes Verbot der Annahme von Taggeldern, ein Verbot, das allerdings lex imperfecta sei.

Naheliegend ist jedoch die Auffassung, dass man das Verbot des Artikels nur an die Regierungen richten, also bestimmen wollte, dass öffentliche Kassen des Reiches oder der Bundesstaaten den Abgeordneten keine Besoldung oder Entschädigung zahlen dürfen. Man kann sagen, dass, was ein Abgeordneter an Geldern von Privatpersonen, wenn auch mit Rücksicht auf seine Eigenschaft als Volksvertreter bezieht, er doch nicht „als solcher," nicht in seiner öffentlichen Stellung, sondern als Privatmann erhalte. (So Thudichum S. 208.)

Für diese Auffassung spricht Mehreres. Einmal, dass das von Martitz behauptete Verbot eine sehr werthlose lex imperfecta wäre und nicht anzunehmen ist, man habe ein unwirksames Gesetz geben wollen; sodann die Schwierigkeit des Beweises der Absicht, dass Jemand etwas einem Anderen nicht als Privatmanne, sondern als Abgeordnetem geben wollte; endlich die Aeusserungen sowohl Seitens der Abgeordneten als der Regierungsvertreter im verfassunggebenden Reichstage. Bennigsen bemerkte (Sten. Ber. S. 709), er fasse die Vorlage der Regierungen in dem Sinne, dass durch dieselbe das Zahlen einer Entschädigung an einen Abgeordneten aus Privatmitteln nicht ausgeschlossen werden sollte, noch konnte. In der Folge erklärte dann Graf Bismarck (Sten. Ber. S. 727): „Ich habe in den Verfassungsentwurf nichts hinein zu interpretiren, was nicht darin steht; und meines Erachtens steht das darin und liegt in der gesammten Lage unserer Gesetzgebungen, dass die Regierungen ohne eine strafgesetzliche Unterlage nur denen etwas verbieten können, denen sie überhaupt zu befehlen haben."

Ihren Beamten können also die Regierungen die Annahme von Entschädigungs- und Taggeldern untersagen, wozu sie um so mehr dann befugt sein werden, wenn sie ihnen ihre Gehalte unverkürzt auszahlen.

Sollte, wie nicht wahrscheinlich, eine Verletzung des Artikels 32 vorkommen, so läge darin weder ein Verzicht auf den Abgeordnetensitz Seitens des betreffenden Reichstagsmitgliedes, noch bei vorheriger Zusicherung der Taggelder, ein Ungiltigkeitsgrund der Wahl; denn von solchen Folgen sagt die Verfassung nichts. Der betreffende Abgeordnete müsste lediglich das rechtswidrig Erhaltene auf Anfordern wieder zurückerstatten. (A. M. Thudichum S. 209.)

VI. Zoll- und Handelswesen.

Artikel 33.

Deutschland bildet ein Zoll- und Handelsgebiet, umgeben von gemeinschaftlicher Zollgrenze. Ausgeschlossen bleiben die wegen ihrer Lage zur Einschliessung in die Zollgrenze nicht geeigneten einzelnen Gebietstheile.

Alle Gegenstände, welche im freien Verkehr eines Bundesstaates befindlich sind, können in jeden anderen Bundesstaat eingeführt und dürfen in letzterem einer Abgabe nur in so weit unterworfen werden, als daselbst gleichartige inländische Erzeugnisse einer innern Steuer unterliegen.

I. Die wirthschaftliche Einigung Deutschlands ist der staatlichen lange vorangegangen. Durch den Vertrag vom 8. Juli 1867 zwischen dem norddeutschen Bunde und den süddeutschen Staaten wurde sodann eine umfassende Reform des Zollvereines, im Anschlusse an die äusseren Einrichtungen des Nordbundes, durchgeführt.

Durch Hinzutritt süddeutscher Mitglieder zum Bundesrathe und Reichstage des norddeutschen Bundes entstand ein Zollbundesrath und ein Zollparlament. Mit der Errichtung des deutschen Bundes wurden natürlich die besonderen Organe des Zollvereins überflüssig und waren die sachlichen Bestimmungen der Vereinsverträge in den neuen Bundesvertrag, bzw. in das Verfassungsrecht der verbündeten Staaten einzufügen. Siehe unten zu Art. 40.

Als Grundsatz, von welchem bei Regelung des Zoll- und Handelswesens ausgegangen ist, stellt der Art. 33 an die Spitze:

Deutschland bildet ein Zoll- und Handelsgebiet, umgeben von gemeinschaftlicher Zollgrenze.

Das einheitliche Zollgebiet ist also dadurch geschaffen, dass zwischen den verbündeten Staaten eine Zollgrenze nicht besteht, sondern dass — die unten zu erwähnenden Ausnahmen abgerechnet — die Reichsgrenze zugleich Zollgrenze ist; es ist weiter dadurch geschaffen, dass die Gesetzgebung über das Zollwesen und die Verbrauchssteuern

gemeinsam ist, und dass der Ertrag der Zölle und der genannten Steuern der Reichskasse zufliesst (Art. 35 und 38).

Das einheitliche Handelsgebiet ist noch insbesondere dadurch geschaffen, dass Waaren aus den Bundesländern in jedem Bundesstaate wie inländische zu behandeln sind. (Art. 33 Abs. 2.)

Wir sagten, dass im Ganzen die Zollgrenze mit der Reichsgrenze zusammenfalle. Davon gibt es zweierlei Ausnahmen. Die Zollgrenze geht über das Bundesgebiet hinaus, indem sie auch das Grossherzogthum Luxemburg umfasst, welches sich — jedoch ohne Betheiligung an den neuen Bundesorganen — durch Vertrag vom 20. und 25. Oktober 1865 an das deutsche Zollgebiet anschloss. Ausserdem ist auch die österreichische Gemeinde Jungholz dem Vereinsgebiete einverleibt. Die andere Ausnahme deutet Art. 33 Abs. 1 an mit den Worten: „Ausgeschlossen bleiben die wegen ihrer Lage zur Einschliessung in die Zollgrenze nicht geeigneten einzelnen Gebietstheile.“

Die Verfassung bestimmt diese Gebietstheile nicht näher und es ist desshalb gemäss Art. 40 auf den Zollvereinsvertrag von 1867 zurückzugehen. Dieser führt in seinem Art. 6 Ziff. 1 und 2 die von der Zollgrenze ausgeschlossenen Gebiete auf. Am Schlusse heisst es dann: „Sobald die Gründe aufgehört haben, welche die volle Anwendung des gegenwärtigen Vertrags auf den einen oder andern der unter Nr. 1 genannten Staaten und Gebietstheile zur Zeit ausschliessen, wird das Präsidium des Norddeutschen Bundes den Regierungen der übrigen vertragenden Theile Nachricht geben. Der Bundesrath des Zollvereins beschliesst alsdann über den Zeitpunkt, an welchem die Bestimmungen der Art. 3—5 und 10—20 in diesem Staat oder Gebietstheil in Wirksamkeit treten.“

Diese Bestimmung ist zu Folge Art. 40 der Verfassung als noch geltend zu betrachten, jedoch mit einigen, von selbst sich ergebenden Aenderungen. Einmal nemlich sind an Stelle der Organe des Zollvereins die entsprechenden Organe des Reiches getreten; ferner sind die angeführten Artikel des Vertrages nur noch so weit in Betracht zu ziehen, als sie nicht durch Artikel der Reichsverfassung ersetzt sind.

Die Schlussbestimmung des Art. 6 hat die Natur eines Verfassungsgesetzes, da sie die Zuständigkeit eines verfassungsmässigen Bundesorganes regelt.

Der übrige Inhalt des Art. 6 dagegen kann, wie sein Schlusssatz ergibt, durch Verordnung des Bundesrathes abgeändert werden.

Solche Aenderungen sind bezüglich der unter Ziff. 2 des genann-

ten Artikels als ausser der Zollgrenze liegend aufgeführten badischen Gebietstheile nicht eingetreten.

Von Ziff. 1 a. a. O. ist Lit. e durch Artikel 34 der Verfassung ersetzt, Lit. b und d fallen weg, da Lauenburg seit 5. Januar 1868, beide Mecklenburg seit dem 11. August 1868 dem Zollvereine angehören; Lit. c ist unverändert geblieben; dagegen sind bezüglich der unter a aufgeführten preussischen Gebietstheile, die aus der Bekanntmachung des Bundeskanzlers vom 18. November 1868 (B.G.Bl. S. 518) ersichtlichen Veränderungen eingetreten.

Durch Gesetz vom 17. Juli 1871 (R.G.Bl. S. 325) ist Art. 33 der Verfassung seit 1. Januar 1872 für Elsass - Lothringen in Geltung getreten. (Vgl. ferner R.G.Bl. S. 326 und 329.)

II. Absatz 2 des Artikels ersetzt nun den Absatz 1 des Artikels 4 des Zollvereinsvertrages von 1867.

§. 1 des Vereinszollgesetzes vom 1. Juli 1869 bestimmt: „Alle Erzeugnisse der Natur, wie des Kunst- und Gewerbefleisses dürfen im ganzen Umfange des Vereinsgebietes eingeführt, ausgeführt und durchgeführt werden.“

Ferner ist durch den in Geltung gebliebenen Absatz 2 u. ff. des Artikels 4 des Zollvereinsvertrages von 1867 festgesetzt: „Die Freiheit des Handels und Verkehrs zwischen den vertragenden Theilen soll auch dann keine Ausnahme erleiden, wenn bei dem Eintritt ausserordentlicher Umstände, insbesondere auch bei einem drohenden oder ausgebrochenen Krieg, einer von ihnen sich veranlasst finden sollte, die Ausfuhr gewisser im innern freien Verkehr befindlicher Erzeugnisse oder Fabrikate in das Ausland, für die Dauer jener ausserordentlichen Umstände zu verbieten.

In einem solchen Falle wird man darauf Bedacht nehmen, dass ein gleiches Verbot von allen vertragenden Theilen erlassen werde. Sollte jedoch einer oder der andere derselben es seinem Interesse nicht angemessen finden, auch seinerseits jenes Verbot anzuordnen, so bleibt demjenigen, oder denjenigen Theilen, welche solches zu erlassen für nöthig finden, die Befugniss vorbehalten, dasselbe auch auf den Umfang des ihrem Beschlusse nicht beitretenden Theiles auszudehnen.

Die vertragenden Theile räumen sich ferner auch gegenseitig das Recht ein, zur Abwehr gefährlicher ansteckender Krankheiten für Menschen und Vieh die erforderlichen Massregeln zu ergreifen.

Im Verhältnisse von einem Vereinslande zu dem andern dürfen jedoch keine hemmenderen Einrichtungen getroffen werden, als unter

gleichen Umständen den innern Verkehr des Staates treffen, der sie anordnet."

Diese Bestimmungen sind als noch zu Recht bestehend zu betrachten. Sie waren im Art. 4 des Zollvereinsvertrags dem nun in Art. 33 Abs. 2 der Reichsverfassung ausgesprochenen allgemeinen Grundsatze als Beschränkungen beigefügt. Sie sind auch geradezu unentbehrlich. Wenn nun die Reichsverfassung sie weder wiederholt, noch ausdrücklich aufhebt, so sind, da nach Artikel 40 der Reichsverfassung die Bestimmungen des Zollvereinsvertrages in Kraft bleiben, soweit sie nicht durch die Verfassung geändert sind, eine Aenderung aber nicht vorliegt, Abs. 2—5 des angeführten Artikels jedenfalls noch giltig.

Thudichum (S. 611) scheint anzunehmen, dass vor der Begründung des Reichs die hier erwähnten Rechte nur dem Nordbunde als solchem einerseits und den einzelnen Südstaaten andrerseits zugestanden haben, woraus dann allerdings folgen würde, dass nunmehr auch für die Südstaaten die Befugniss zu derartigen Anordnungen weggefallen und auf das Reich übergegangen sei. Allein diese Ansicht findet weder in der norddeutschen Bundesverfassung noch in der des Deutschen Reiches einen Anhalt. Die Ausdrucksweise des Vertrags in Art. 4 a. E. lässt ebenfalls nicht auf eine solche Auffassung schliessen, (vgl. die Worte „innerer Verkehr des Staates") und es wäre vor Allem dort der Ort nicht gewesen, dergleichen festzusetzen. — §. 2 mit 167 Abs. 2 des Vereinszollgesetzes konnte, der Natur des Zollvereins nach, nicht die Absicht haben, an den Vertragsbestimmungen Aenderungen zu treffen und die in Art. 4 des Vertrages gegenseitig zugestandenen Rechte der Centralgewalt zu übertragen. Vielmehr ist der Zweck dieser Bestimmungen lediglich der, unter Aufrechthaltung des Art. 4 ein Anordnungsrecht des Vereins, neben dem der Vereinsglieder zu begründen. Es heisst dort:

„§. 2. Ausnahmen hievon (§. 1) können zeitweise für einzelne Gegenstände beim Eintritt ausserordentlicher Umstände oder zur Abwehr gefährlicher ansteckender Krankheiten (Art. 4 Abs. 2 bis einschl. 5 des Vertrages vom 8. Juli 1867) oder aus sonstigen Gesundheits- und sicherheitspolizeilichen Rücksichten für den ganzen Umfang oder einen Theil des Vereinsgebietes angeordnet werden.

§. 167 Abs. 2. Die zur Ausführung des Gesetzes erforderlichen Regulative und sonstigen Bestimmungen werden von dem Bundesrathe (des Zollvereins) festgestellt."

Artikel 34.

Die Hansestädte Bremen und Hamburg mit einem dem Zweck entsprechenden Bezirke ihres oder des umliegenden Gebietes bleiben als Freihäfen ausserhalb der gemeinschaftlichen Zollgrenze, bis sie ihren Einschluss in dieselbe beantragen.

Ueber die Gründe der Bestimmung des Artikels vergl. Sten. Ber. des verfassunggebenden Reichstags S. 494 ff. und insbesondere die Rede des Abgeordneten Sloman a. a. O. S. 496 und 497. —

Der entsprechende Artikel der norddeutschen Verfassung führt auch noch Lübeck an, das inzwischen — seit dem 11. August 1868 — in die Vereinszollgrenze eingeschlossen wurde.

Durch Artikel 34 ist für die beiden Hansestädte Bremen und Hamburg ein Sonderrecht geschaffen, und es kann demnach eine Abänderung desselben gemäss Art. 78 Abs. 2 nur mit Zustimmung des berechtigten Staates geschehen.

Vgl. ferner die Bemerkungen zu Art. 7 unter Ziff. II.

Es ist nicht das ganze Staatsgebiet der beiden Hansestädte ausser der Zollgrenze gelassen; dagegen sind preussische Gebietstheile den Zollausschlüssen zugeschlagen. Vergl. die oben angeführte Bekanntmachung des Bundeskanzlers vom 18. November 1868 und R.G.Bl. 1871 S. 483.

Artikel 35.

Das Reich ausschliesslich hat die Gesetzgebung über das gesammte Zollwesen, über die Besteuerung des im Bundesgebiete gewonnenen Salzes und Tabaks, bereiteten Branntweins und Bieres und aus Rüben oder anderen inländischen Erzeugnissen dargestellten Zuckers und Syrups, über den gegenseitigen Schutz der in den einzelnen Bundesstaaten erhobenen Verbrauchsabgaben gegen Hinterziehungen, sowie über die Massregeln, welche in den Zollausschlüssen zur Sicherung der gemeinsamen Zollgrenze erforderlich sind.

In Bayern, Württemberg und Baden bleibt die Besteuerung des inländischen Branntweins und Bieres der Landesgesetzgebung vorbehalten. Die Bundesstaaten werden jedoch ihr Bestreben darauf richten eine Uebereinstimmung der Gesetzgebung über die Besteuerung auch dieser Gegenstände herbeizuführen.

I. Vgl. zu Absatz 1: Artikel 4 Ziff. 2 und die Bemerkungen dazu; ferner Art. 5 Abs. 2.

In engern Grenzen hielt sich Art. 35 der norddeutschen Verfassung, welcher lautete: „Der Bund ausschliesslich hat die Gesetzgebung über das gesammte Zollwesen, über die Besteuerung des Verbrauchs von einheimischem Zucker, Branntwein, Salz, Bier und Tabak, sowie über die Massregeln, welche in den Zollausschlüssen zur Sicherung der gemeinschaftlichen Zollgrenze erforderlich sind."

II. Das Gesetzgebungsrecht des Reiches in den hier angegebenen Punkten ist ein ausschliessliches d. h. es kann innerhalb dieses Gebietes die Landesgesetzgebung überhaupt nicht thätig werden.

Der Artikel 3 §. 1. 3–5. 7. des Zollvereinsvertrages von 1867 ist durch diesen Artikel der Verfassung in Wegfall gekommen. In Wirkung verblieben sind §. 2 und der Schlussatz von §. 7, welche jedenfalls auch als verfassungsgesetzliche Bestimmungen anzusehen sind; ferner §. 6, welcher einen allgemeinen Grundsatz enthält und daher als nur nach Art. 78 abänderbar erscheint. Er lautet:

„Die Verwaltung der in den §. 1, 3 und 4 (nun in Art. 35 der Verf.) bezeichneten Abgaben und die Organisation der dazu dienenden Behörden soll in allen Ländern des Gesammtvereins, unter Berücksichtigung der in denselben bestehenden eigenthümlichen Verhälnisse, auf gleichen Fuss gebracht werden."

Vgl. Art. 19 des Vertrags; ferner Abschnitt XVIII und XIX des Vereinszollgesetzes.

Ein Sonderrecht bezüglich der Branntwein- und Biersteuer haben die drei süddeutschen Staaten nach Abs. 2 des Art. 35 und kann ihnen dieses nur mit ihrer Zustimmung entzogen werden. (Art. 78 Abs. 2.)

Dagegen haben diese drei Staaten gemäss Art. 38 Abs. 4 auch

an dem Ertrage der entsprechenden Reichssteuern, bzw. den nach Art. 38 Abs. 3 zu entrichtenden Aversen keinen Antheil.

Ueber die Entstehung dieser Sonderrechte gab Delbrück im II. a. o. Reichstag 1870 (Sten. Ber. S. 70) folgende Aufschlüsse: „Theils ganz besondere staatsrechtliche Verhältnisse, wie sie z. B. in Bayern in Betreff der Malzsteuer (soll heissen: des Malzaufschlags) in ihrem Zusammenhange mit der Staatsschuld obwalten, theils abweichende Betriebsverhältnisse, wie sie in Süddeutschland gegenüber Norddeutschland bestehen, liessen es jedenfalls zur Zeit nicht zu, die Besteuerung des Biers und Branntweins, wie sie jetzt im Bunde gesetzlich besteht, auf Süddeutschland auszudehnen. Es kam dazu, dass bei uns selbst erhebliche Zweifel über die Richtigkeit der Grundlagen für die Branntweinsteuer und, wie ich glaube, eine ziemlich allgemeine Uebereinstimmung darüber obwaltet, dass die Biersteuer, so wie sie besteht, nicht lange mehr fortdauern kann und dass in einem Augenblick, wo man bekanntlich sich mit eingehenden Ermittelungen darüber beschäftigt, ob an Stelle der Maischraumsteuer eine Fabrikatsteuer gesetzt werden soll, sei es so oder so; wo man sich ferner mit der Frage beschäftigt, ob die Bierbesteuerung, wie sie in dem grössten Theile des norddeutschen Bundes besteht, einer Abänderung zu unterziehen sei — in solchem Augenblick konnte man nicht füglich den süddeutschen Staaten zumuthen, diese beiden Steuerformen anzunehmen."

Ziff. 2 des badisch-hessischen Protokolls und Ziff. X des bayr. Schlussprotokolls bestimmen zu Art. 35 und 38 der Verfassung gleichmässig „dass die nach Massgabe der Zollvereinsverträge auch ferner zu erhebenden Uebergangsabgaben von Branntwein und Bier ebenso anzusehen sind, wie die auf die Bereitung dieser Getränke gelegten Abgaben."

Die in Art. 35 genannten Steuern unterliegen nicht blos der Reichsgesetzgebung, sondern sind nach Art. 38 Abs. 1 auch Reichssteuern.

III. Gelegentlich der zweiten Berathung des Gesetzentwurfs wegen Erhebung der Brausteuer, in der Reichstagssitzung vom 13. Mai 1872 kam die Frage zur Erörterung, ob Art. 28 Abs. 2 auf die Beschlussfassung über jenen Entwurf Anwendung finde. Die Mehrheit des Reichstages entschied sich für die Bejahung der Frage, welche der Abg. von Mallinckrodt angeregt hatte. Für denjenigen, der sich entschliessen kann, den Politiker über dem Iuristen zu vergessen, wird

es überhaupt hier keinen Zweifel geben. Man muss dem Abgeordneten Windthorst-Meppen beipflichten, welcher äusserte:

„Wenn in diesem Falle die itio in partes nicht Platz greifen soll, so gibt es überhaupt keinen derartigen Fall".

IV. Neben den Bestimmungen des Art. 35 der Reichsverfassung bestehen aber noch weitere, nicht minder wichtige, durch welche die Bundesstaaten hinsichtlich der Erhebung von Landessteuern vertragsmässig und nun auch reichsverfassungsmässig sich gebunden haben. Diese Bestimmungen trifft der durch Art. 40 aufrecht erhaltene und zum Verfassungsbestandtheil gewordene Art. 5 des Zollvereinsvertrages von 1867. Derselbe stellt als Grundsatz an die Spitze:

„Die vertragenden Theile werden ihr Bestreben darauf richten, eine Uebereinstimmung der Gesetzgebung über die Besteuerung der in ihren Gebieten theils bei der Hervorbringung oder Zubereitung, theils unmittelbar bei dem Verbrauche mit einer innern Steuer belegten, nicht unter die §§. 3 und 4 des Art. 3 (nun Art. 35 der Verfassung) fallenden Erzeugnisse im Wege des Vertrages herbeizuführen.

Bis dahin, wo dieses Ziel erreicht worden, sollen hinsichtlich der vorgemerkten Steuern und des Verkehrs mit den davon betroffenen Gegenständen unter den Vereinsstaaten, zur Vermeidung der Nachtheile, welche aus der Verschiedenartigkeit der inneren Steuersysteme überhaupt, und namentlich aus der Ungleichheit der Steuersätze, sowohl für die Producenten, als für die Steuereinnahme der einzelnen Vereinsstaaten erwachsen könnten, folgende Grundsätze in Anwendung kommen."

Solche Normen gibt sodann der Artikel hinsichtlich der ausländischen, sowie der in- und vereinsländischen Erzeugnisse.

A. Von Erzeugnissen des Vereinsauslandes, die bei der Einfuhr über 15 Sgr. von je 50 Kilogramm Zoll zu entrichten hatten, soll im Vereinsinland keine weitere Abgabe irgend welcher Art erhoben werden können, vorbehaltlich der auf die weitere Verarbeitung gelegten innern Steuern.

Näheres a. a. O. unter Ziff. I.

B. Eine Reihe der wichtigsten Grundsätze ist sodann für die bundesländischen Waaren aufgestellt

1. Vereinländische Erzeugnisse dürfen beim Durchgang durch einen Bundesstaat keiner innern Steuer unterworfen werden. (Art. 5 II. §. 1.)
2. Steuern auf Hervorbringung, Zubereitung oder Verbrauch dür-

fen nur von den in Art. 5 II §. 2 aufgeführten Erzeugnissen und nur bis zu den dort bestimmten höchsten Sätzen erhoben werden.

3. Das Erzeugniss eines andern Vereins- (Bundes)staats darf unter keinem Vorwand höher oder in einer lästigeren Weise als das inländische oder als das Erzeugniss der übrigen Vereinsstaaten besteuert werden. (a. a. O. §. 3.)
4. Jene Staaten, welche eine innere Steuer auf den Kauf oder Verkauf, die Verzehrung, die Hervorbringung oder die Zubereitung eines Consumtionsgegenstandes gelegt haben, können die Steuer bei Ausfuhr nach andern Bundesstaaten unerhoben lassen, bzw. zurückvergüten. (Näheres a. a. O. §. 4.)
5. Die Erhebung der innern Steuern von den damit betroffenen vereinsländischen Gegenständen soll regelmässig im Lande des Bestimmungsortes stattfinden. (a. a. O. §. 6.)
6. Die Erhebung von Abgaben für Rechnung von Gemeinden und Corporationen soll nur für Gegenstände des örtlichen Verbrauches unter Wahrung des in Ziff. 3 angeführten Grundsatzes bewilligt werden. (Näheres a. a. O. §. 7.)
7. Die Regierungen der Bundesstaaten werden dem Bundesrathe

   a) von allen in der Folge eintretenden Veränderungen ihrer Gesetze und Verordnungen über die im §. 2 des Art. 5 bezeichneten Staatssteuern;

   b) hinsichtlich der Communal- etc. Abgaben aber von den Veränderungen, welche in Beziehung auf die Hebungsberechtigten, die Orte, die Gegenstände, den Betrag und die Art und Weise der Erhebung eintreten, vollständige Mittheilung machen.

Artikel 36.

Die Erhebung und Verwaltung der Zölle und Verbrauchssteuern (Art. 35) bleibt jedem Bundesstaate, soweit derselbe sie bisher ausgeübt hat, innerhalb seines Gebietes überlassen.

Der Kaiser überwacht die Einhaltung des gesetzlichen Verfahrens durch Reichsbeamte, welche er den Zoll- oder Steuerämtern und den Direktivbehörden der einzelnen Staa-

ten, nach Vernehmung des Ausschusses des Bundesrathes für Zoll- und Steuerwesen, beiordnet.

Die von diesen Beamten über Mängel bei der Ausführung der gemeinschaftlichen Gesetzgebung (Art. 35) gemachten Anzeigen werden dem Bundesrathe zur Beschlussnahme vorgelegt.

Durch diesen Artikel sind die Eingangssätze der Art. 19 und 20 des Zollvereinsvertrages von 1867 in Wegfall gekommen. (Art. 19. Die Erhebung — überlassen. Art. 20. Für Einhaltung Vereinsbeamte bei.)

In Artikel 36, Abs. 2 und 3, welch letzterer Absatz in der norddeutschen Bundesverfassung fehlte, tritt die Grenze der Befugnisse des Kaisers und des Bundesrathes in Bezug auf die Ueberwachung besonders scharf hervor. Es liegt darin eine Bestätigung der Ansicht, welche wir oben zu Art. 4, 7 und 17 entwickelten; denn hier handelt es sich nur um die concrete Anwendung der in den genannten 3 Artikeln aufgestellten Grundsätze. Der Kaiser kann aus seinem Rechte der Ueberwachung kein Recht der Entscheidung ableiten; die Beschlussfassung über die gemachten Wahrnehmungen ist Sache des Bundesrathes. In Absatz 1 ist in Folge redaktionellen Versehens der Ausdruck „Verbrauchssteuern" aus der norddeutschen Verfassung herübergenommen worden, obschon er nach der in Art. 35 vorgenommenen Aenderung ebenso wie in Art. 38 Abs. 1 geschah, zu beseitigen war.

Die näheren Ausführungen zu Abs. 1 des Artikels enthält Art. 19 des Zollvereinsvertrages, welcher von den Worten „Es werden daher . . ." an in Geltung geblieben ist. Es ist daraus hervorzuheben, dass dem Bundesrathe das Recht eingeräumt ist, den Wirkungskreis der Zolldirektionen, soweit er nicht durch den Zollvereinsvertrag und die gemeinschaftlichen Zollgesetze bestimmt ist, durch Instruktion festzustellen.

Die näheren Ausführungen zu Abs. 2 des Artikels gibt Art. 20 des Zollvereinsvertrags von den Worten: „Die den Hauptämtern beigeordneten Controleure . . ." an, sowie Nummer 15 des Schlussprotokolls zum Vertrage.

Von diesen Bestimmungen des Zollvereinsvertrages sind die meisten nicht als verfassungsgesetzliche zu erachten. Auszunehmen wäre allenfalls das in Art. 19 enthaltene Verordnungsrecht des Bundesrathes; ferner in Art 20 der Satz:

„Die Ministerien oder obersten Verwaltungsstellen der Vereinsstaaten werden überdies dem Bundesrathe auf Verlangen jede gewünschte Auskunft über die gemeinschaftlichen Angelegenheiten mittheilen."

Selbstverständlich ist, dass, nachdem die Controlbeamten Reichsbeamte sind, das Reich die Gehalte und Kosten derselben zu tragen hat.

Artikel 37.

Bei der Beschlussnahme über die zur Ausführung der gemeinschaftlichen Gesetzgebung (Art. 35) dienenden Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen gibt die Stimme des Präsidiums alsdann den Ausschlag, wenn sie sich für die Aufrechthaltung der bestehenden Vorschrift oder Einrichtung ausspricht.

Vgl. die Anmerkungen zu Art. 5 unter Ziff. II.

Durch Art. 5 Abs. 2 und 37 ist die Bestimmung im Schlusssatze des Art. 8 §. 12 des Zollvereinsvertrages ersetzt.

Artikel 38.

Der Ertrag der Zölle und der anderen in Artikel 35 bezeichneten Abgaben, letzterer, soweit sie der Reichsgesetzgebung unterliegen, fliesst in die Reichskasse.

Dieser Ertrag besteht aus der gesammten von den Zöllen und den übrigen Abgaben aufgekommenen Einnahme nach Abzug:

1) der auf Gesetzen oder allgemeinen Verwaltungsvorschriften beruhenden Steuervergütungen und Ermässigungen,

2) der Rückerstattungen für unrichtige Erhebungen,

3) der Erhebungs- und Verwaltungskosten und zwar:

a) bei den Zöllen der Kosten, welche an den gegen das Ausland gelegenen Grenzen und in dem Grenzbezirke für den Schutz und die Erhebung der Zölle erforderlich sind,

b) bei der Salzsteuer der Kosten, welche zur Besoldung der mit Erhebung und Kontrolirung dieser Steuer auf den Salzwerken beauftragten Beamten aufgewendet werden,

c) bei der Rübenzuckersteuer und Tabaksteuer der Vergütung, welche nach den jeweiligen Beschlüssen des Bundesrathes den einzelnen Bundesregierungen für die Kosten der Verwaltung dieser Steuern zu gewähren ist,

d) bei den übrigen Steuern mit fünfzehn Prozent der Gesammteinnahme.

Die ausserhalb der gemeinschaftlichen Zollgrenze liegenden Gebiete tragen zu den Ausgaben des Reichs durch Zahlung eines Aversums bei.

Bayern, Württemberg und Baden haben an dem in die Reichskasse fliessenden Ertrage der Steuern von Branntwein und Bier und an dem diesem Ertrage entsprechenden Theile des vorstehend erwähnten Aversums keinen Theil.

I. Absatz 1 des Artikels lautete in der norddeutschen Verfassung:

„Der Ertrag der Zölle und der in Artikel 35 bezeichneten Verbrauchsabgaben fliesst in die Bundeskasse."

Die Aenderung des Wortes „Verbrauchsabgaben" in „Abgaben" war Folge der Umgestaltung des Art. 35; der Zusatz: „soweit — unterliegen" in der neuen Fassung bezieht sich auf Art. 35 Abs. 2 (mit Ziff. 2 des badisch-hessischen Protokolls und X des bayrischen Schlussprotokolls).

Durch Absatz 1 unseres Artikels ist der erste und zweite Satz des Art. 10 des Zollvereinsvertrags beseitigt, welch letzterer Satz zu

Folge des Zollvereinsgesetzes vom 28. Mai 1868, betr. die Besteuerung des Tabaks wirksam geworden war.

Dagegen bleiben als verfassungsmässige die übrigen Bestimmungen des genannten Artikels 10 in Geltung, welche lauten:

„Von der Gemeinschaft sind ausgeschlossen und bleiben, sofern nicht Separatverträge zwischen einzelnen Vereinsstaaten ein anderes bestimmen, dem privativen Genusse der betreffenden Staatsregierungen vorbehalten:

1. die Steuern, welche im Innern eines jeden Staates von inländischen Erzeugnissen erhoben werden, einschliesslich der nach Art. 5 von den vereinsländischen Erzeugnissen der nämlichen Gattung zur Erhebung kommenden Uebergangsabgaben;
2. die Wasserzölle;
3. Chauseeabgaben, Pflaster-, Damm-, Brücken-, Fähr-, Canal-, Schleussen-, Hafengelder, sowie Wage- und Niederlagegebühren oder gleichartige Erhebungen, wie sie auch sonst genannt werden mögen;
4. die Zoll- und Steuerstrafen, und Confiscate, welche vorbehaltlich der Antheile der Denuncianten jeder Staatsregierung in ihrem Gebiete verbleiben.“

Bezüglich der letztgenannten Bestimmung (Ziff. 4) ist durch den Präsidenten des Bundeskanzleramts in den Verhandlungen des II. a. o. Reichstags von 1870 (Sten. Ber. S. 126) ausdrücklich anerkannt worden, dass sie eine verfassungsmässige sei, eine gleiche Anerkennung erfolgte bei derselben Gelegenheit bezüglich der Bestimmung des Art. 18 des Zollvereinsvertrags: „Das Begnadigungs- und Strafverwandlungsrecht bleibt jedem Vereinsstaat in seinem Gebiete vorbehalten. Auf Verlangen werden periodische Uebersichten der erfolgten Straferlasse dem Bundesrath (des Zollvereins) mitgetheilt werden.“ Zu Ziff. 3 ist zu bemerken, dass hinsichtlich der dort genannten Abgaben die Bundesstaaten den verfassungsmässigen Beschränkungen des Art. 22 des Zollvereinsvertrages ferner den Beschränkungen des Art. 54 Abs. 3 und 4 der Reichsverfassung (welcher die Art. 23 und 25 Satz 1 des Zollvereinsvertrags ersetzt), sowie der auf Grund des Art. 4 Ziff. 9 erlassenen Reichsgesetze unterliegen.

Das badisch-hessische Protokoll bestimmt zu unserem Artikel, „dass, solange die jetzige Besteuerung des Bieres in Hessen fortbesteht, nur der dem Betrage der Norddeutschen Braumalzsteuer entsprechende Theil der hessischen Biersteuer in die Bundeskasse fliesst.“

II. Absatz 2 unseres Artikels zeigt gegenüber Art. 38 Abs. 2 der norddeutschen Verfassung folgende Aenderung:

Ziff. 2 ist neu eingesetzt;

statt der Bestimmungen in Ziff. 3 a und c weist Ziff. 2 a des Artikels der norddeutschen Verfassung auf die Verabredungen des Zollvereinsvertrages hin, über die Tabaksteuer enthält er nichts;

lit. b lautet dort: „bei der Steuer von inländischem Salze — sobald solche, sowie ein Zoll von ausländischem Salze unter Aufhebung des Salzmonopols eingeführt sein wird — mit dem Betrage der auf den Salzwerken erwachsenden Erhebungs- und Aufsichtskosten;"

lit. d der deutschen und c der norddeutschen Verfassung sind gleichlautend.

Durch Abs. 2 des Art. 38 der Reichsverfassung ist Art. 11 des Zollvereinsvertrages mit Ausnahme des Schlusssatzes beseitigt.

Dieser Schlusssatz lautet:

„Der Stand der Bevölkerung in den Gebieten der vertragenden Theile wird alle drei Jahre ausgemittelt und die Nachweisung derselben dem Bundesrathe vorgelegt."

Diese Bestimmung ist wohl als verfassungsmässige anzusehen.

Zu den einzelnen Ziffern des Abs. 2 ist Folgendes zu bemerken.

Zu 1. Unter den hier genannten Gesetzen und allgemeinen Verwaltungsvorschriften sind naturgemäss nur solche des Reiches, nicht der Bundesstaaten zu verstehen. Der Bundescommissär Delbrück bemerkte im verfassunggebenden Reichstage (Sten. Ber. S. 502): „Dass die Regulirung der Steuervergütungen und Ermässigungen ein Gegenstand der Bundesgesetzgebung in Zukunft sein wird, ist nach dem Inhalte des Art. 32 (jetzt 35) völlig zweifellos; denn im Art. 32 ist dem Bunde ausschliesslich die Gesetzgebung über das gesammte Zollwesen und über die innern Verbrauchssteuern zugewiesen: ein integrirender und nothwendiger Theil dieser gesetzgeberischen Befugnisse ist auch die Befugniss über die Vergütungen und Ermässigungen derjenigen Abgaben Bestimmungen zu treffen, welche Gegenstand der gemeinschaftlichen Gesetzgebung bilden." Aus diesen Gründen erklärte der Redner den Verbesserungsvorschlag für überflüssig, in Ziff. 1 zu sagen: „der durch Bundesgesetz zu regelnden Steuervergütungen...." welchen Antrag der Abgeordnete Erxleben (Sten. Ber. S. 501) damit begründet hatte, dass, wenn es auch nicht seine Absicht sei, an den bestehenden Verhältnissen etwas zu ändern, es doch nicht den

Schein gewinnen dürfe, als gestatte die Verfassung, Steuervergütungen und Ermässigungen durch Verordnung einzuführen.

Aus diesen Verhandlungen erhellt nun ein Doppeltes:

einmal, dass die Feststellung von Steuervergütungen und Ermässigungen durch Verordnung nur in soweit geschehen kann, als ein Gesetz dies besonders zulässt;

sodann, dass die bereits bestehenden Verhältnisse nicht geändert werden wollten, dass also bis zur gesetzlichen Regelung einer Steuer durch den Bund der Bundesrath, als Nachfolger der früheren Zollconferenz, zur Erlassung diesbezüglicher allgemeiner Verwaltungsvorschriften befugt sein sollte. —

Hieher gehörige Bestimmungen sind durch die Bundesgesetzgebung bereits getroffen worden, so in §. 20 des Gesetzes vom 12. Oktober 1867, betr. die Salzabgabe, in §. 8 des Gesetzes vom 26. Mai 1868 betr. die Tabaksteuer, in §. 3 des Gesetzes vom 26. Juni 1869, betr. die Zuckersteuer. Auch dem Bundesrath ist die Befugniss zum Erlass von solchen Bestimmungen eingeräumt worden wie in §. 7 des Tabaksteuergesetzes, in §. 118 des Vereinszollgesetzes. Ergänzend zu Ziff. 1 kommen die in Geltung gebliebenen Art. 13—15 des Zollvereinsvertrages in Betracht. (Eine Nebenverabredung zu Art. 14 s. unter 12 des Schlussprotokolls.) Aus diesen ergeben sich folgende — verfassungsmässige — Grundsätze:

1. Es ist den Bundesstaaten im Allgemeinen nicht verwehrt, weitergehende Vergünstigungen, als das Reich, hinsichtlich der Zoll- und Abgabenentrichtung eintreten zu lassen; diese fallen jedoch auf ihre eigene Rechnung.
2. Dieses Recht erstreckt sich nicht auf Zollbegünstigungen für Maschinen und Maschinentheile; es sollen ferner die bestehenden Zollbegünstigungen einzelner Messplätze, namentlich Rabattprivilegien nicht erweitert, neue aber ohne „allseitige Zustimmung“ auf keinen Fall ertheilt werden. Allseitige Zustimmung ist aber gleich einem einstimmigen Bundesrathsbeschlusse.

Zu 3. Nähere Vereinbarungen hiezu enthält der noch geltende Art. 16 des Zollvereinsvertrages mit Ziff. 13 des Schlussprotokolls.

Hervorzuheben ist daraus der Grundsatz, dass die Bundesstaaten für die Diensttreue ihrer Beamten und Diener und für die Sicherheit der Kassenlokale und Geldtransporte haften.

Der im Protokoll dem Grossherzogthum Oldenburg zugesicherte Zuschuss von 4500 Thalern wird ihm mit Rücksicht auf Art. 78 Abs. 2

ohne seine Zustimmung nicht entzogen werden können. Zu lit. a führt ferner Art. 11 des Zollvereinsvertrages folgende noch geltende Bestimmungen an: Art. 30 der Verträge vom 22. und 30. März und 11. Mai 1833, sowie vom 12. Mai 1835; Art. 18 der Verträge vom 10. December 1835 und 2. Januar 1836, Art. 29 des Vertrages vom 19. Oktober 1841, Art. 30 der Verträge vom 4. April 1853 und 16. Mai 1865.

III. Zu Abs. 3 vgl. die Bemerkungen bei Art. 7 unter Ziff. II.

Artikel 39.

Die von den Erhebungsbehörden der Bundesstaaten nach Ablauf eines jeden Vierteljahres aufzustellenden Quartal-Extrakte und die nach dem Jahres- und Bücherschlusse aufzustellenden Finalabschlüsse über die im Laufe des Vierteljahres, beziehungsweise während des Rechnungsjahres fällig gewordenen Einnahmen an Zöllen und nach Artikel 38 zur Reichskasse fliessenden Verbrauchsabgaben werden von den Direktivbehörden der Bundesstaaten, nach vorangegangener Prüfung, in Hauptübersichten zusammengestellt, in welchen jede Abgabe gesondert nachzuweisen ist, und es werden diese Uebersichten an den Ausschuss des Bundesrathes für das Rechnungswesen eingesandt.

Der letztere stellt auf Grund dieser Uebersichten von drei zu drei Monaten den von der Kasse jedes Bundesstaates der Reichskasse schuldigen Betrag vorläufig fest und setzt von dieser Feststellung den Bundesrath und die Bundesstaaten in Kenntniss, legt auch alljährlich die schliessliche Feststellung jener Beträge mit seinen Bemerkungen dem Bundesrathe vor. Der Bundesrath beschliesst über diese Feststellung.

Dieser Artikel beseitigt den Art. 17 des Zollvereinsvertrags von 1867.

Der Schlusssatz stund in der norddeutschen Bundesverfassung im Art. 37 Ziff. 4. Da letzterer Artikel bis auf den letzten Satz in Folge der Umgestaltung des Art. 7 der Reichsverfassung fortfiel, setzte man diese Ziff. 4 hier ein.

Artikel 40.

Die Bestimmungen in dem Zollvereinigungsvertrage vom 8. Juli 1867 bleiben in Kraft, soweit sie nicht durch die Vorschriften dieser Verfassung abgeändert sind und so lange sie nicht auf dem im Art. 7, beziehungsweise 78 bezeichneten Wege abgeändert werden.

I. Vorstehenden Artikel der Verfassung kann man geradezu als denjenigen bezeichnen, welcher der Erläuterung die meisten und grössten Schwierigkeiten bietet, sowohl desshalb weil er auf ein sehr umfangreiches Material verweist, als auch desshalb weil er zur Ausscheidung dieses Materials nach bestimmten rechtlichen Gesichtspunkten gar keine Normen an die Hand gibt.

Wir geben zunächst die Entstehungsgeschichte des Artikels.

In der norddeutschen Verfassung lautete er, übereinstimmend mit dem im verfassunggebenden Reichstage ohne jede Erörterung angenommenen Art. 37 des Entwurfes, wie folgt:

„Die Bestimmungen in dem Zoll-Vereinigungs-Vertrage vom 16. Mai 1865, in dem Vertrage über die gleiche Besteuerung innerer Erzeugnisse vom 28. Juni 1864 . . . bleiben zwischen den bei diesen Verträgen betheiligten Bundesstaaten in Kraft, soweit sie nicht durch die Vorschriften der gegenwärtigen Verfassung abgeändert sind und so lange sie nicht auf dem im Artikel 37 vorgezeichneten Wege abgeändert werden.

Mit diesen Beschränkungen finden die Bestimmungen des Zoll-Vereinigungs-Vertrages vom 16. Mai 1865 auch auf diejenigen Bundesstaaten und Gebietstheile Anwendung, welche dem Deutschen Zoll- und Handels-Vereine zur Zeit nicht angehören.“

Wir bemerken hier einstweilen, dass die Anführung des Art. 37 ungefähr der des Art. 7 der Reichsverfassung entspricht.

Der nunmehrige Wortlaut erscheint schon in der mit Baden und Hessen vereinbarten Verfassung des Deutschen Bundes. Es tritt an die Stelle der früher angeführten Verträge die Bezugnahme auf jenen von 1867, neu sind die Worte „beziehungsweise 78“; Absatz 2 des Artikels ist gefallen.

Bei Berathung des badisch-hessischen Vertrages in der II. ausserordentlichen Session des Reichstages von 1870 kam der Artikel zum ersten und letzten Male zur Sprache. (Sten. Ber. S. 126 und 127). Wir geben bei der Wichtigkeit der Sache die einschlägigen Aeusserungen wörtlich wieder.

Abgeordneter Lasker: . . „Nach den Bestimmungen des Art. 40 sollen die auf den Zollverein bezüglichen Verträge — und das muss ein hübscher Band sein — abgeändert werden können, entweder im Wege des Art. 7 oder auf dem Wege des Art. 78. Nun gestehe ich, dass dieser Ausdruck mir völlig dunkel ist. Es handelt sich darum, ob die Bestimmungen der Zollvereinsverträge nur mit drei Vierteln Majorität oder gegen 14 Stimmen des Bundesrathes abgeändert werden können, oder mit einfacher Majorität. Da scheint mir nothwendig, dass wir wenigstens die leitenden Grundsätze erfahren, wann der Art. 78 und wann der Art. 7 massgebend sein soll. . .“

Präsident Delbrück: „Der Herr Vorredner geht mit Recht davon aus, dass er die Gesammtheit derjenigen Verabredungen, welche hier bezeichnet sind als der Zollvereinsvertrag vom 8. Juli 1867, für sehr umfangreich hält. Es ist diese Gesammtheit von Verabredungen zum Theil administrativer Natur, zum Theil legislativer Natur, und zum Theil verfassungsmässiger Natur. Ich glaube mit dem Inhalt dieser verschiedenen Verabredungen ziemlich genau bekannt zu sein, — meine frühere Stellung hat mich dazu geführt; — ich würde aber glauben, dass ich selbst, wenn ich nun nach diesen Gesichtspunkten den Inhalt dieser Verabredungen gruppiren sollte, lediglich nach meiner persönlichen Auffassung, dazu doch mehrere Tage ununterbrochenen Studiums brauchen würde. Ich glaube, dass alsdann eine Verständigung unter den betheiligten Regierungen, ob diese von mir entworfene Subsumption richtig sei oder nicht, einen noch viel grössern Zeitraum erfordern würde und namentlich dazu führen könnte, eine Menge von Fragen discutabel zu machen, die von der Art sind, dass sie eigentlich nur dadurch zu Fragen werden, wenn man darauf gestossen wird, sie als solche zu behandeln.

Bei der Redaktion des Artikels ist man davon ausgegangen, dass

eine Erschöpfung der Materie, also eben eine solche Classification der einzelnen Bestimmungen, in der That mit den grössten Schwierigkeiten verbunden sei, mit Schwierigkeiten, die mit dem davon zu erwartenden Nutzen kaum im Verhältniss stehen würden.

Wenn hier Art. 78 mit in Bezug genommen ist, so hat das darin seinen Grund, dass in der That in den Zollvereinsverträgen Bestimmungen enthalten sind, welche sich ihrer ganzen Natur nach, wenn man sie betrachtet vom Standpunkte der Bundesverfassung aus, unzweifelhaft als solche darstellen, die nicht im Wege der einfachen Gesetzgebung werden abgeändert werden können. Um nur ein Beispiel anzuführen: es enthält der Zollvereinsvertrag die Bestimmung, dass trotzdem dass die Zollvereinseinnahmen gemeinschaftlich sind, die Strafgefälle, die Erlöse aus Confiscaten den einzelnen Staaten verbleiben als Früchte der Iurisdiktionen; es ist ferner in diesen Zollvereinsverträgen das Begnadigungs- und Strafverwandlungsrecht in Fällen von Zollvergehen den Regierungen der einzelnen Staaten vorbehalten. Es sind das Bestimmungen, welche, wenn man sie ändern wollte, wie ich glaube, unzweifelhaft als verfassungsmässig zu behandeln sein würden. Ich führe hier ein paar Beispiele an, um hiedurch anschaulich zu machen, welcher Gedanke bei der Redaktion des Artikels obgewaltet hat. Alle die einzelnen Bestimmungen, die nach meiner Ansicht unter den Art. 78 fallen würden, aufzuführen, bin ich im Augenblick nicht im Stande, und ich glaube auch, dass es insofern nicht von entscheidendem Interesse für die Beschlussnahme sein würde, als ich in dieser Beziehung, und wenn ich auf Einzelheiten dieser Art eingehen wollte, doch immer nur meine persönliche Meinung sagen könnte."

Abgeordneter Miquél: „Die Erklärung des Herrn Präsidenten des Bundeskanzleramts kann uns eigentlich doch nur sehr wenig befriedigen. Wir haben hier also eine Bestimmung, nach welcher Aenderungen an den Zollvereinsverträgen theilweise mit einfacher Mehrheit im Bundesrath und im Reichstage, theilweise mit einfacher Mehrheit im Reichstage und aus Dreiviertel Stimmen im Bundesrath beschlossen werden können . . . .

Ich glaube, es muss dem nächsten deutschen Reichstag darüber gewissermassen ein Vervollständigungsgesetz vorgelegt werden, wodurch klargelegt wird, was als Theil der Verfassung und was als Gesetz angeseheh wird."

Bei Berathung der Deutschen Reichsverfassung ging unser Artikel ohne jede Bemerkung durch.

Hiemit haben wir das ganze Material, das uns zur Erläuterung zu Gebote steht, erschöpft. Das Gefühl des Unbehagens, welches uns bei Durchlesung des Artikels unwillkürlich überkam, wird durch die Betrachtung der Entstehungsgeschichte eher gesteigert als vermindert.

Die Literatur hat sich mit der Frage noch wenig beschäftigt. Wir führen einige Auffassungen kurz an. Rönne (S. 116) sagt, der Zollvereinsvertrag sei zu einer bleibenden Institution geworden, „welche zu Folge des Art. 40 der Reichsverfassung, nur im Wege der Reichsgesetzgebung, und zwar nur unter Beobachtung der in Art. 7 und 78 derselben (nemlich der Verfassung) festgestellten Grundsätze abgeändert werden kann." Näheres erfahren wir nicht, nicht einmal dass hier eine Schwierigkeit vorliegt.

Aus den Bemerkungen Hirth's in den Annalen IV, S. 358 ist nicht ganz klar, wie er den Hinweis auf Art. 7 auffasst.

Thudichum (bei Holtzendorff, Jahrb. I S. 9 und 10) sagt: „Den nicht aufgehobenen Bestimmungen des Zollvereinsvertrags misst der Art. 40 der Verfassung eine verschiedene rechtliche Natur bei, nämlich entweder die Natur von blossen Verordnungen, Verwaltungsvorschriften, welche in Gemässheit des Art. 7 der Verfassung der Bundesrath abzuändern befugt ist, oder aber von Verfassungsvorschriften, zu deren Aenderung es laut Art. 78 ausser der Zustimmung des Reichstages auch einer solchen Majorität im Bundesrath bedarf, dass nicht 14 Stimmen widersprechen u. s. w."

Welche Bestimmungen „als lediglich unter das Verordnungsrecht fallend anzusehen seien, welche hingegen die Natur von Verfassungsbestimmungen haben," das sei nicht gesagt.

Man muss Thudichum den Vorzug zugestehen, dass er wenigstens eine klare Ansicht ausspricht.

II. Die erste Hälfte des Art. 40 ist nicht missverständlich. Die Bestimmungen des Vertrags von 1867 bleiben in Kraft, soweit sie nicht durch die Vorschriften dieser Verfassung abgeändert sind. Man wird noch hinzufügen dürfen „oder ersetzt sind." Der Vergleich des Vertrages mit der Verfassung muss also ergeben, in welchem Masse der Vertrag noch gilt. Die Durchführung des Grundsatzes mag im einzelnen Fall Schwierigkeiten machen; aber der Grundsatz selbst ist klar. Wir werden später darauf zurückkommen.

Der Artikel fährt sodann fort „und so lange sie nicht auf dem im Art. 7, beziehungsweise 78 bezeichneten Wege abgeändert werden." Mit diesem Zusatz ist gesagt: die Bestimmungen des Vertrags sollen

von nun an entweder die Natur von Verfassungsbestimmungen haben — daher der Hinweis auf Art. 78 — oder sie sollen eine solche rechtliche Natur haben, dass sie auf dem in Art. 7 bezeichneten Wege abgeändert werden können. Was ist das nun für ein Weg? In Art. 7 heisst es: der Bundesrath beschliesse 1) über Vorlagen an den Reichstag und Beschlüsse des letztern, 2) über Erlass von Verordnungen, 3) über Mängel bei Ausführung von Reichsgesetzen u. s. w.

Soviel ist klar, der Weg der Abänderung soll ein Bundesrathsbeschluss sein. Allein ein Beschluss über was? Ziff. 3 des Artikels 7 kömmt nach seinem Inhalte im Vorneherein nicht in Betracht. Es bleiben uns also noch Ziff. 1 und 2.

Nun kann man gegenüber Ziff. 1 sagen: ein Bundesrathsbeschluss über Vorlagen an den Reichstag kann keine Abänderung des Zollvereinsvertrages bewirken; meinte man die Aufhebung gesetzlicher Bestimmungen durch neues Gesetz, so musste man auf Art. 5 der Verfassung verweisen, nicht auf Art. 7. Es kann also im Art. 40 nur Ziff. 2 des Art. 7 gemeint sein. Auf diese Weise ist vielleicht Thudichum zu seinem Ergebnisse gekommen, dass der Inhalt des Zollvereinsvertrags nur entweder die Kraft der Verordnung oder des Verfassungsgesetzes habe.

Man kann aber auch so sagen: Zollvereinsvertrag und Schlussprotokoll sind von den sämmtlichen gesetzgebenden Faktoren der vertragschliessenden Theile seiner Zeit genehmigt worden, sie wurden insbesondere im Bundesgesetzblatte des norddeutschen Bundes (1867 S. 81—112) mit Gesetzeskraft verkündet. Vgl. zur Frage den Bericht der vereinigten Bundesraths-Ausschüsse für Zoll- und Steuerwesen und für Handel und Verkehr in den Drucksachen des ordentlichen Reichstags 1867. S. 20 Sp. 2. Dort ist anerkannt, dass durch den Zollvereinsvertrag die Bundesverfassung in ihrer Anwendung zeitlich (nemlich auf die Dauer des Vereins) „modificirt“ werde. Dies konnte aber der Vertrag als solcher unmöglich bewirken, es konnte dies nur ein Gesetz, welches den Vertragsinhalt in sich aufnahm. Die Bestimmung des Art. 11 Abs. 2 der norddeutschen (Art. 11 Abs. 3 der Reichs-) Verfassung wurde hier angewandt und damit zugleich anerkannt, dass der Vertrag sich auf einen Gegenstand der Reichsgesetzgebung bezieht. Es ist nun freilich der Zollvereinsvertrag nur durch einfachen Abdruck im Gesetzblatte verkündet worden, nicht in der gewöhnlichen Form der Gesetze. Allein dies ist eine — wenn auch nicht zu billigende — Uebung der Bundesgewalt; alle Staatsverträge werden in dieser Form

oder besser Formlosigkeit verkündet. (Mit Recht gerügt bei Thudichum S. 95). Der Gesetzeskraft des Verkündeten schadet aber dies aus dem Grunde nicht, weil die Verfassung eine äussere Form der Gesetze nicht vorschreibt. (Vgl. den angef. Bericht S. 22 Sp. 2 unten). Der Zollvereinsvertrag war also unstreitig norddeutsches Bundesgesetz. Es ist nun nicht wohl anzunehmen, dass die Urheber der Verfassung einen noch dazu nicht näher bezeichneten Theil des Vertrages der Gesetzeseigenschaft berauben und zu blossen Verordnungen degradiren wollten. Man hatte die Wahl, den in Geltung gebliebenen Rest des Vertrages ganz zum Verfassungsbestandtheil zu machen, folglich dem Art. 78 zu unterwerfen, oder ihn zum einfachen Gesetze zu erklären. Man entzog sich aber dieser Wahl und sagte, die betreffenden Bestimmungen sollen theils verfassungsgesetzliche, theils einfach gesetzliche sein. Hinsichtlich der letztern bezog man sich auf Art. 7 Ziff. 1 und Abs. 3, wo die Abstimmungsart im Bundesrathe im Gegensatze zu Art. 78 für alle Fälle geregelt ist, in denen es sich um keine Verfassungsänderung handelt. Art. 7 Ziff. 1 zeigt allerdings einen Weg zur Aenderung der in Rede stehenden Bestimmungen, da er auch auf die Vorlage von Gesetzesentwürfen an den Reichstag sich bezieht.

Eine verstärkte Bedeutung gewinnen diese Erwägungen, wenn man die Bestimmung des Art. 40 der norddeutschen Verfassung vergleicht. Wir führten diesen Artikel oben an und sagten, der Art. 37, auf welchen er verweise, entspreche etwa unserm jetzigen Art. 7. In jenem Art. 37 aber heisst es: „Der Bundesrath beschliesst: 1) über die dem Reichstage vorzulegenden oder von demselben angenommenen, unter die Bestimmung des Art. 35 fallenden gesetzlichen Anordnungen einschliesslich der Handels- und Schifffahrtsverträge; 2) über die zur Ausführung der gemeinschaftlichen Gesetzgebung (Art. 35) dienenden Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen."

Hier ist durch den ausdrücklichen Hinweis auf Art. 35 die gesetzgeberische Absicht ganz unzweideutig ausgedrückt: man dachte lediglich an Abänderung durch die Bundesgesetzgebung, wie denn auch Hiersemenzel (S. 116) sagt, dieses sei „der durch Art. 37 resp. 35 vorgegezeichnete Weg." Es liegt nun nahe, dass man, indem man den jetzigen Art. 40 der norddeutschen Verfassung nachbildete, auch die gleiche Absicht damit verband, also nur an Abänderungen auf dem Gesetzgebungswege dachte.

Dies war auch die Auffassung im Reichstage; der Abgeordnete Miquél verstand die Bestimmung ausdrücklich als eine solche, „nach

welcher Aenderungen in den Zollvereinsverträgen theilweise mit einfacher Mehrheit im Bundesrathe und im Reichstage, theilweise mit einfacher Mehrheit im Reichstage und nur Dreiviertel Stimmen im Bundesrathe beschlossen werden können." Gegen diese Auffassung erfolgte Seitens der Vertreter den Regierungen kein Widerspruch, wie er doch, wenn dieselbe irrig war, erfolgen musste Angesichts einer Bestimmung, die für „völlig dunkel" erklärt wurde.

Auf diesem Wege kommt man also zu Rönne's Endergebniss.

Zwei Bedenken beseitigt aber diese letzte Beweisführung nicht. Das eine Bedenken ist folgendes. Warum bezog man sich gerade auf Art. 7, warum nicht einfach auf Art. 5? Oder wenn dies nicht ganz geeignet erschien, warum sagte man nicht klar und deutlich „auf dem Wege der Reichsgesetzgebung oder auf dem in Art. 78 vorgeschriebenen Wege?" Dies legt den Gedanken nahe, dass man sowohl auf Ziff. 1 als auch auf Ziff. 2 des Art. 7 Bezug nehmen wollte. Darin könnte man noch mehr bestärkt werden durch die immerhin auffallenden Worte Delbrück's: „Es ist diese Gesammtheit von Verabredungen zum Theil administrativer Natur, (vgl. Art. 7 Ziff. 2 „Verwaltungsvorschriften") zum Theil legislativer Natur und zum Theil verfassungsmässiger Natur," worauf dann unmittelbar von einer Gruppirung des Inhalts der Verabredungen nach diesen (also wohl nach diesen drei) Gesichtspunkten die Rede ist.

Wir müssen sonach eine dritte Auffassung gleichfalls als möglich anerkennen, dass man nemlich den Bestimmungen des Zollvereinsvertrages theils die Natur des Verfassungsgesetzes, theils die Natur des einfachen Gesetzes, theils die Natur der Verordnung zuschreiben wollte.

Von diesen drei möglichen Meinungen hat am wenigsten für sich die erste; die zweite hat das Uebergewicht der innern Gründe, die dritte eher das der äussern.

Wenn wir nun, was die äusseren Gründe anlangt, bedenken, dass die Worte Delbrück's nicht gerade mit unbedingter Nothwendigkeit für die dritte Meinung ausgelegt werden müssen, da er sich vollkommen deutlich nur über Art. 78 ausspricht, dass aber die nicht misszuverstehenden Aeusserungen Miquél's, deren Billigung man aus dem Schweigen Delbrück's annehmen darf, für die zweite Ansicht sprechen, und wenn wir nach alledem noch die oben berührten sachlichen Erwägungen uns vergegenwärtigen, so werden wir uns zu der Ansicht bekennen müssen, dass durch Art. 40 den Bestimmungen des Zollvereins-

vertrages nur verfassungsgesetzliche oder gesetzliche Kraft verliehen werden wollte.

III. Wir werden uns nun billig fragen dürfen, was wir mit diesem mühsam errungenen Ergebnisse eigentlich gewonnen haben. Aufrichtig gestanden, nicht viel. Man sagt uns: Von diesem Vertrage hier ist ein Theil aufgehoben, ein Theil gehört zur Verfassung, ein Theil ist Gesetz. Sucht euch das auseinander. Darauf könnte man sich nun getrost einlassen, wenn es möglich wäre, nach bestimmten wissenschaftlichen Regeln Rechtssätze ihrer innern Natur nach in verfassungsgesetzliche und einfach gesetzliche zu scheiden. Allein das ist eben nicht möglich, da man bekanntlich, was man will, zum Verfassungsgesetz, was man will, zum einfachen Gesetze erklären kann. Den Unterschied zwischen beiden pflegt man in den constitutionellen Staaten aus der äusseren Form zu ersehen, ein Zeichen, das uns in diesem Falle gänzlich fehlt. Der Ausleger des Gesetzes kann also höchstens nach persönlichem gutem Glauben erklären, dass es ihm wahrscheinlich sei, man habe diese oder jene Bestimmung als verfassungsmässige betrachtet wissen wollen; diese oder jene aber nicht. Diese Wahrscheinlichkeit wird in einigen Fällen zur Gewissheit; so bei Bestimmungen, welche einzelne Rechte den Bundesstaaten ausdrücklich zuerkennen; dann bei Bestimmungen, welche die Bundesstaaten zur Einhaltung gewisser gemeinschaftlicher Normen der Gesetzgebung verpflichten, wie besonders in Art. 5 des Vertrages. Man kann also in einzelnen Fällen mit ziemlicher Sicherheit sagen, dass man verfassungsgesetzliche Bestimmungen vor sich habe; aber in den weitaus meisten Fällen wird man schwankend bleiben.

Es würde werthlos sein — zumal ja nach Delbrück's Erklärung die Entscheidung immer für den concreten Fall vorbehalten sein soll — dem unvollständigen Gesetze durch eine Auslegung zu Hilfe zu kommen, die doch keine authentische wäre.

Wir begnügen uns also mit dem, was wir gelegentlich der Erläuterung dieses Abschnittes in den einzelnen Fällen als unsere Ansicht über die rechtliche Natur der bezüglichen Bestimmungen aussprachen.

Wir haben aber noch einen weiteren kritischen Punkt zu erwähnen. Art. 1 des Zollvereinsvertrages lässt auch die älteren Zollvereinigungsverträge von 1833 ab bis 1865 in Kraft, soweit sie durch die folgenden Artikel — und, wie jetzt beizufügen ist, durch die Reichsverfassung — nicht abgeändert sind. Gleichzeitig dehnt Ziff. 1 des

Schlussprotokolls diesen Vorbehalt aus „auf diejenigen Bestimmungen und Abreden, welche in den zu jedem dieser Verträge gehörigen Protokollen und Abreden enthalten sind, sowie überhaupt auf alle in Folge der Zollvereinigungsverträge zum Vollzuge derselben und zur weiteren inneren Ausbildung des Vereins getroffenen Vereinbarungen."

Es wäre also dieses ganze umfängliche Material nach der Richtung hin zu prüfen, in wieweit der Zollvereinsvertrag und die Reichsverfassung dasselbe beseitigt haben, in wie weit nicht. Die noch geltenden Bestimmungen werden weder zahlreich noch bedeutend sein, ja es ist sogar wahrscheinlich, dass sie praktisch niemals in Frage kommen. Diese Erwägung war es nach Delbrück's Erklärung, welche die verbündeten Regierungen davon Abstand nehmen liess, eine Ausscheidung zu bewerkstelligen und Streitfragen anzuregen, die nur durch ihre Anregung zu Streitfrage würden. Auch wir werden uns dieser unfruchtbaren Arbeit nicht unterziehen und in der nun folgenden Uebersicht der noch geltenden Bestimmungen des Vertrages von 1867 nur die in Wegfall gekommenen Artikel des Vertrages vom 16. Mai 1865 anführen.

III. Zollvereinsvertrag vom 8. Juli 1867.

Art. 1. In Geltung vom zweiten Satze an; ebenso Ziff. 1 des Schlussprotokolls hiezu. (Vertrag von 1865 Art. 1.)

Art. 2 in Geltung (1865 Art. 2).

Art. 3 beseitigt mit Ausnahme der §§. 2 und 6. (1865 Art. 4.)

Art. 4 mit Ziff. 3 des Schlussprotokolls vgl. die Bemerkungen zu Art. 33 der Verfassung unter Ziff. II (1865 Art. 7).

Art. 5 in Geltung (1865 Art. 11 ist nun ganz in Wegfall gekommen, vgl. Ziff. 4 des Schlussprotokolls von 1867).

Art. 6 mit Schlussprotokoll Ziff. 6 vgl. die Bemerkungen zu Art. 33 der Verfassung unter Ziff. I (1865 Art. 3).

Art. 7—9 sind beseitigt.

Art. 10 vgl. die Erläuterungen zu Art. 38 der Verfassung unter Ziff. I (1865 Art. 21).

Art. 11 vgl. die Bemerkungen zu Art. 38 der Reichsverfassung unter Ziff. II. (1865 Art. 22.)

Art. 12 mit Schlussprotokoll Ziff. 10 ist in Geltung (1865 Art. 14 Abs. 2).

Art. 13—16 in Geltung; vgl. auch Ziff. 13 des Schlussprotokolls (1865 Art. 23. 24. 25. 30.)

Art. 17 ist durch Art. 39 der Reichsverfassung beseitigt (1865 Art. 29).

Art. 18 gilt (1865 Art. 26).

Art. 19 vgl. die Anmerkungen zu Art. 36 der Verfassung unter Ziff. I (1865 Art. 27 und 28).

Art. 20 Abs. 1 beseitigt durch Art 36 der Verfassung, das Uebrige gilt noch (vgl. 1865 Art. 31 und 32).

Art. 21 gilt; vgl. Reichsverfassung Art. 4 Ziff. 5. (1865 Art. 8)

Art. 22 gilt. Schlussprotokoll Ziff. 16 (1865 Art. 13).

Art. 23 beseitigt durch Art. 54 Abs. 4 der Reichsverfassung; vgl. mit Art. 4 Ziff. 8 und 9. (1865 Art. 15).

Art. 24 gilt. (1865 Art. 16).

Art. 25 ersetzt bis auf den Schlusssatz durch Art. 54 Abs. 4 der Verfassung; vgl. mit §. 8 Abs. 2 des Vereinszollgesetzes (1865 Art. 17).

Art. 26 und 27, statt ihrer nun Art. 3 und 4 Ziff. 1, dann Ziff. 3 der Verfassung (1865 Art. 18 und 14).

Art. 28 beseitigt durch Art. 54 Abs. 3 der Verfassung (1865 Art. 19).

VII. Eisenbahnwesen.

Artikel 41.

Eisenbahnen, welche im Interesse der Vertheidigung Deutschlands oder im Interesse des gemeinsamen Verkehrs für nothwendig erachtet werden, können kraft eines Reichsgesetzes auch gegen den Widerspruch der Bundesglieder, deren Gebiet die Eisenbahnen durchschneiden, unbeschadet der Landeshoheitsrechte, für Rechnung des Reiches angelegt oder an Privatunternehmer zur Ausführung konzessionirt und mit dem Expropriationsrechte ausgestattet werden.

Jede bestehende Eisenbahnverwaltung ist verpflichtet, sich den Anschluss neu angelegter Eisenbahnen auf Kosten der letzteren gefallen zu lassen.

Die gesetzlichen Bestimmungen, welche bestehenden Eisenbahn-Unternehmungen ein Widerspruchsrecht gegen die

Anlegung von Parallel- oder Konkurrenzbahnen einräumen, werden, unbeschadet bereits erworbener Rechte, für das ganze Reich hierdurch aufgehoben. Ein solches Widerspruchsrecht kann auch in den künftig zu ertheilenden Konzessionen nicht weiter verliehen werden.

I. Ueber das Verhältniss zwischen den Bestimmungen des VII. Abschnittes und Art. 4 Ziff. 8 vgl. die Anmerkungen zu letzterem. Dort haben wir uns auch über die Bedeutung des Wortes „gemeinsam" ausgesprochen.

Die Frage, ob ein Interesse für Anlage von Bahnen im Sinne des Art. 41 vorliegt, ist naturgemäss durch den Erlass eines bezüglichen Reichsgesetzes mit entschieden. Wenn ein solches Gesetz in Folge des Widerspruches eines Bundesgliedes nöthig wird, so wird das Letztere immer läugnen, dass ein Interesse, die Bahn anzulegen, bestehe. Die Bestimmung des Art. 41 hat also gerade die Bedeutung, dass die Entscheidung über die Nothwendigkeit der Bahn dem Reiche zustehe.

Die Worte „unbeschadet der Landeshoheitsrechte" kamen auf Antrag der verbündeten Regierungen in den preussischen Verfassungsentwurf. (Drucksachen des verfassunggebenden Reichstages S. 20 Sp. 2). Sie sind eigentlich überflüssig; denn was sie ausdrücken, hätte sich von selbst verstanden.

Das Reich soll nach Abs. 1 auch das Enteignungsrecht verleihen können. Dies lässt zweifelhaft, ob das Reich berechtigt sei, die Grundsätze über Zwangsenteignung, sei es für den einzelnen Fall oder für alle Fälle der Anlegung von Bahnen, durch Gesetz zu regeln. Eine Zuständigkeit zur Erlassung eines Zwangsenteignungsgesetzes ist dem Reiche in der Verfassung nicht beigelegt. Als die Absicht der Bestimmung des Abs. 1 ist also wohl die anzunehmen, dass das Reich das Recht der Enteignung in dem Umfange solle verleihen können, wie ihn das Landesrecht des betreffenden Staates kennt. Eine Ausnahme wäre höchstens dann gegeben, wenn in einem Bundesstaate überhaupt kein Recht der Zwangsenteignung bestünde, was kaum denkbar ist.

II. Die Bestimmung des Abs. 2 ist nicht sehr klar gefasst. Sie kann nicht wörtlich genommen werden in dem Sinne, dass gesagt sein soll, jede Bahn müsse sich gefallen lassen, dass eine andere Bahn sich an sie anschliesse: das wäre sehr selbstverständlich. Vielmehr lassen die Worte „auf Kosten der letzteren" erkennen, dass man damit eine

gesetzliche Eigenthumsbeschränkung feststellen wollte. Die Bedeutung des Abs. 2 ist also die, dass jede Bahnverwaltung sich die Mitbenützung ihres Grundes und Bodens zum Zwecke des Anschlusses einer andern Bahn gefallen lassen müsse, sofern nur die Verwaltung der letzteren die Kosten trägt. Das ist nun ein in seiner Allgemeinheit ziemlich bedenklicher Satz, der zudem noch manigfach ausführender Bestimmungen bedürfte, wenn nicht in den Anwendungsfällen endlose Streitigkeiten sich ergeben sollen.

III. Der letzte Absatz wurde zu Folge eines Verbesserungsantrages von Michaelis im verfassunggebenden Reichstage angefügt. (Sten. Ber. S. 504 f.)

Dass er auch etwaige Verordnungen, die ihm widersprechen, aufhebt, versteht sich von selbst.

Der Abs. 3 lässt schon erworbene Rechte unberührt. Dies ist dem Zusammenhange nach so aufzufassen, dass nicht blos jene Rechte unverkürzt bleiben, welche auf besonderer Verleihung beruhen, sondern auch solche, die etwa auf Grund allgemeiner Rechtssätze bereits erworben wurden.

Artikel 42.

Die Bundesregierungen verpflichten sich, die Deutschen Eisenbahnen im Interesse des allgemeinen Verkehrs wie ein einheitliches Netz verwalten und zu diesem Behuf auch die neu herzustellenden Bahnen nach einheitlichen Normen anlegen und ausrüsten zu lassen.

Artikel 43.

Es sollen demgemäss mit thunlichster Beschleunigung übereinstimmende Betriebseinrichtungen getroffen, insbesondere gleiche Bahnpolizei-Reglements eingeführt werden. Das Reich hat dafür Sorge zu tragen, dass die Eisenbahnverwaltungen die Bahnen jederzeit in einem die nöthige Sicherheit gewährenden baulichen Zustande erhalten und dieselben mit Betriebsmaterial so ausrüsten, wie das Verkehrsbedürfniss es erheischt.

Bahnpolizeireglement B.G.Bl. 1870 S. 461 ff. R.G.Bl. 1872 S. 34 ff.

Artikel 44.

Die Eisenbahnverwaltungen sind verpflichtet, die für den durchgehenden Verkehr und zur Herstellung ineinander greifender Fahrpläne nöthigen Personenzüge mit entsprechender Fahrgeschwindigkeit, desgleichen die zur Bewältigung des Güterverkehrs nöthigen Güterzüge einzuführen, auch direkte Expeditionen im Personen- und Güterverkehr, unter Gestattung des Uebergangs der Transportmittel von einer Bahn auf die andere, gegen die übliche Vergütung einzurichten.

Artikel 45.

Dem Reiche steht die Kontrole über das Tarifwesen zu. Dasselbe wird namentlich dahin wirken:

1) dass baldigst auf allen Deutschen Eisenbahnen übereinstimmende Betriebsreglements eingeführt werden;

2) dass die möglichste Gleichmässigkeit und Herabsetzung der Tarife erzielt, insbesondere, dass bei grösseren Entfernungen für den Transport von Kohlen, Koaks, Holz, Erzen, Steinen, Salz, Roheisen, Düngungsmitteln und ähnlichen Gegenständen ein dem Bedürfniss der Landwirthschaft und Industrie entsprechender ermässigter Tarif, und zwar zunächst thunlichst der Einpfennig-Tarif eingeführt werde.

Betriebsreglement: B.G.Bl. 1870 S. 419 ff. R.G.Bl. 1871 S. 473 und 474.

Verhandlungen über den Beitritt Württembergs u. s. w. Ziff. 2:

„Zu Art. 45 der Verfassung wurde anerkannt, dass auf den Württembergischen Eisenbahnen bei ihren Bau-, Betriebs- und Verkehrsverhältnissen nicht alle in diesem Artikel aufgeführten Transportgegenstände in allen Gattungen von Verkehren zum Einpfennig-Satz befördert werden können."

Dem Reiche steht ein Oberaufsichtsrecht über das Eisenbahnwesen nicht im Allgemeinen, sondern nur in soweit zu, als nach Art. 4 sein Gesetzgebungsrecht reicht. Auch hinsichtlich des Tarifwesens hat es lediglich eine „Controle", mit welchem Ausdrucke man weniger als Oberaufsicht bezeichnen wollte. „Der Gedanke dabei ist der, dass der Ausschuss des Bundesrathes, welcher . . über das Eisenbahnwesen zu bilden ist, durch die vorliegende Bestimmung die Befugniss erhält, von den Tarifen Kenntniss zu nehmen und . . . wenn es ihm geeignet scheint, die betheiligten Regierungen zu einer Einwirkung, soweit sie ihnen gesetzlich zusteht, auf ihre Eisenbahnen im Sinne des Artikels 42 (nun 45) zu veranlassen." (Delbrück im verfassunggebenden Reichstage Sten. Ber. S. 507.)

Der Abg. Michaelis wollte auch hier wieder eine Bundesbehörde geschaffen wissen.

Die Art. 42—45 leiden an dem gemeinsamen Fehler grosser Unklarheit: sie enthalten überhaupt weniger positive Bestimmungen als allgemeine Versprechungen und man könnte wohl mit einigem Rechte sagen, dass blosse Verheissungen nicht Gegenstand eines gesetzgeberischen Ausspruches seien. Dies gilt besonders von Art. 42 und 45. In Art. 45 ist zudem unersichtlich, was als „grössere Entfernung" zu gelten habe und wenn von einem „dem Bedürfnisse der Landwirthschaft und Industrie entsprechenden" Tarife die Rede ist, so möchte man wohl fragen, ob denn im Uebrigen dem Bedürfnisse nicht entsprechende Tarife bestehen sollen? Was man unter den „ähnlichen Gegenständen" zu verstehen hat, ist unklar, da die aufgezählten keine gemeinsamen Merkmale aufweisen.

Diese mangelnde Bestimmtheit der Fassung hat übrigens theilweise auch ihre Ursache in der mangelnden Bestimmtheit der leitenden Grundsätze. Dass sich solche bei der bisherigen Zersplitterung des Eisenbahnwesens nicht bilden konnten, liegt auf der Hand; nicht minder, dass solche Grundsätze die unumgängliche Vorbedingung einer fruchtbringenden Gesetzgebung sind.

Artikel 46.

Bei eintretenden Nothständen, insbesondere bei ungewöhnlicher Theuerung der Lebensmittel, sind die Eisenbahnverwaltungen verpflichtet, für den Transport, namentlich von

Getreide, Mehl, Hülsenfrüchten und Kartoffeln, zeitweise einen dem Bedürfniss entsprechenden, von dem Kaiser auf Vorschlag des betreffenden Bundesraths-Ausschusses festzustellenden, niedrigen Spezialtarif einzuführen, welcher jedoch nicht unter den niedrigsten, auf der betreffenden Bahn für Rohprodukte geltenden Satz herabgehen darf.

Die vorstehend, sowie die in den Artikeln 42 bis 45 getroffenen Bestimmungen sind auf Bayern nicht anwendbar.

Dem Reiche steht jedoch auch Bayern gegenüber das Recht zu, im Wege der Gesetzgebung einheitliche Normen für die Konstruktion und Ausrüstung der für die Landesvertheidigung wichtigen Eisenbahnen aufzustellen.

Art. 46 Abs. 2 und 3 würden eigentlich einen besonderen Artikel zu bilden haben; mit Abs. 1 stehen sie sicher in keinem unmittelbaren Zusammenhange.

Es ist hier ein Sonderrecht für Bayern festgestellt, bezüglich dessen Art. 78 Abs. 2 gegebenen Falles Anwendung findet. Eine Beschränkung erleidet dasselbe nur hinsichtlich der für die Landesvertheidigung wichtigen Bahnen. Die Anwendung des Art. 41 auf Bayern ist ebenso wenig ausgeschlossen, wie die Erlassung von Reichsgesetzen auf Grund des Art. 4.

Artikel 47.

Den Anforderungen der Behörden des Reichs in Betreff der Benutzung der Eisenbahnen zum Zweck der Vertheidigung Deutschlands haben sämmtliche Eisenbahnverwaltungen unweigerlich Folge zu leisten. Insbesondere ist das Militair und alles Kriegsmaterial zu gleichen ermässigten Sätzen zu befördern.

„Der Ausdruck zu gleichen ermässigten Sätzen hat sagen wollen, dass eben die Beförderung in den vorausgesetzten Fällen auf sämmt-

lichen bei dieser Beförderung betheiligten Eisenbahnen zu gleichen Sätzen stattfinden soll.“ Delbrück im verfassunggebenden Reichstage (Sten. Ber. S. 509).

Die Feststellung der Sätze ist natürlich nicht Sache der Bahnverwaltungen, sondern des Reichs.

Diese Bestimmungen gelten nicht blos im Falle des erklärten Krieges, sondern auch für die Friedenszeit; denn auch hier ist der Zweck der Vertheidigung Deutschlands gegeben. Ein Verbesserungsantrag von Evans nach „Kriegsmaterial“ die Worte „bei Kriegsgefahr“ einzusetzen, wurde im verfassunggebenden Reichstage abgelehnt. (Sten. Ber. S. 509.)

VIII. Post- und Telegraphenwesen.

Artikel 48.

Das Postwesen und das Telegraphenwesen werden für das gesammte Gebiet des Deutschen Reichs als einheitliche Staatsverkehrs-Anstalten eingerichtet und verwaltet.

Die im Artikel 4 vorgesehene Gesetzgebung des Reichs in Post- und Telegraphen-Angelegenheiten erstreckt sich nicht auf diejenigen Gegenstände, deren Regelung nach den in der Norddeutschen Post- und Telegraphen-Verwaltung massgebend gewesenen Grundsätzen der reglementarischen Festsetzung oder administrativen Anordnung überlassen ist.

I. Zu Abs. 1 vgl. Art. 52, wonach Art. 48 zu berichtigen ist. Von dem „gesammten“ Gebiete des Reichs sind Bayern und Württemberg ausgenommen. Dagegen ist Elsass-Lothringen dem deutschen Postgebiete einverleibt seit 1. Januar 1872. (Gesetz vom 14. Oktober 1871 R.G.Bl. S. 443.)

Die Post- und Telegraphenanstalten sind einheitlich in demselben Sinne wie das deutsche Heer (Art. 63); sie sind nur in beschränktem Masse Reichsanstalten, wie das Heer nur in beschränktem Masse Reichsheer ist. Die Bezeichnung „Reichsanstalten“ hat man vermieden.

II. In Art. 48 Abs. 2 der norddeutschen Verfassung heisst es abweichend von der jetzigen Fassung des zweiten Absatzes „nach den gegenwärtig in der preussischen Post- und Telegraphenverwaltung massgebenden Grundsätzen", eine allerdings etwas allgemein gehaltene Hinweisung, die mittelbar auch jetzt noch von Bedeutung ist.

Bezüglich des Postwesens sind übrigens die Grenzen des Gesetzgebungs- und Verordnungsrechtes sowie der Verwaltungsanordnungen bestimmt abgesteckt.

Es geschah dies zuerst durch das norddeutsche Postgesetz vom 2. November 1867. Die Motive desselben (Drucksachen des ordentlichen Reichstages 1867 S. 29) sagen darüber:

„Die Grenze für den Umfang der gesetzlichen Bestimmungen über das Postwesen im Gegensatze zu den im Wege des Reglements oder der administrativen Anordnung zu erlassenden, hat Art. 48 der Verfassung . . bereits gegeben. Da die gegenwärtig in dieser Beziehung bei der preussischen Postverwaltung massgebenden Grundsätze — auf welche Art. 48 Bezug nimmt — nicht als allgemein bekannt vorausgesetzt werden können, so sind dieselben, soweit sie die der reglementarischen Verfügung zugewiesenen Gegenstände betreffen, materiell völlig übereinstimmend mit §. 50 des preussischen Postgesetzes von 1852, in §. 56 des Gesetzes aufgenommen worden und es mag ausserdem bemerkt werden, dass für die Abgrenzung der selbstständigen Befugnisse der Provinzial-Postdirectionen und demgemäss auch der Directionen der besondere Directionsbezirke bildenden bisherigen Landes-Post-Anstalten die Bestimmungen in der neuesten preussischen Instruktion für das Postwesen vom Jahre 1867 massgebend sein werden".

Die Motive betonen ferner (a. a. O. S. 34) ausdrücklich: „§. 56 stützt sich auf den 2. Absatz des Art. 48 der Verfassung. Er stimmt materiell mit §. 50 des preussischen Postgesetzes vom 5. Juni 1852 vollständig überein und enthält sonach nichts, was mit Art. 48 in Widerspruch stünde . . . Die in den Bereich der administrativen Anordnung fallenden Gegenstände sind nicht aufgeführt. Dieselben würden sich schwer vollständig erschöpfen lassen".

Der in solcher Weise für den norddeutschen Bund geschaffene Züstand ist also der für unsern Art. 48 massgebende: innerhalb der durch die eben angeführten Bestimmungen festgestellten Grenze bewegt sich das Verordnungs- und Verwaltungsrecht reichsverfassungsmässig. Ergänzend kommen noch in Betracht §. 10 des Gesetzes über die Portofreiheiten, wonach neue Portofreiheiten oder Ermässigungen nur durch

Gesetz eingeführt werden können; sowie das Gesetz vom 4. November 1867, welches das Posttaxwesen der Gesetzgebung überwiesen hat.

Auf dieser verfassungsgesetzlichen Grundlage ist die neue Reichsgesetzgebung über das Postwesen (s. zu Art. 4 Ziff. 10) ergangen. §. 50 des neuen Postgesetzes regelt nunmehr das Verordnungsrecht.

Ist sonach in Beziehung auf das Postwesen der Art. 48 einer scharfen Begrenzung aus den Bestimmungen, auf welche verwiesen wird, fähig, so lässt sich nicht unbedingt dasselbe hinsichtlich des Telegraphenwesens behaupten. Es ist nemlich lediglich ein Gesetz über Einführung von Telegraphenfreimarken ergangen, das ganze Gesetzgebungsgebiet also noch nicht erschöpft. Es bleibt also hier Raum für Bedenken über die Auslegung des Art. 48 Abs. 2. Man kann nemlich über den Sinn des Ausdruckes „nach den in der norddeutschen Post- und Telegraphenverwaltung massgebend gewesenen Grundsätzen" ähnliche Bedenken hegen, wie solche der entsprechenden Bestimmung der norddeutschen Verfassung gegenüber, die auf die preussischen Verwaltungsgrundsätze hinwies, laut geworden waren. (Reichstag 1869 Sten. Ber. S. 561 und 878 ff.). Man stellte die Behauptung auf, es sei die Bestimmung der norddeutschen Verfassung dahin zu verstehen, dass Gegenstand der Post- und Telegraphenverwaltung Alles das sei, was nach dem preussischen Verfassungsrechte ihr zustehe, nicht was sie verfassungswidrig sich angeeignet habe. Diese Auslegung widerspricht jedoch dem Wortlaute der Verfassung; denn diese redet von „massgebend gewesenen" Grundsätzen, nicht von denen, die hätten massgebend sein sollen. Man war sich im verfassunggebenden Reichstage über die Tragweite des Ausdruckes vollkommen klar, es war vom Regierungstische deutlich genug ausgesprochen worden, was man wollte. (Sten. Ber. S. 515 und 516.) Aber auch davon abgesehen muthet man dem Gesetzgeber eine Ungereimtheit zu, wenn man annimmt, er habe die ohnedies nicht sehr scharfe, sondern eher unbestimmte Anordnung noch unsicherer dadurch machen wollen, dass er Streitfragen des preussischen Verfassungsrechtes ins Bundesrecht hinübertrug. Uebereinstimmend Thudichum. (S. 335.)

Was von dem Artikel der norddeutschen, das gilt auch von dem der Reichsverfassung. Das Reich hat vom Nordbunde dieselbe Erbschaft überkommen wie dieser von Preussen.

III. Für Hessen ist folgende Bestimmung des badisch-hessischen Protokolls unter Ziff. 4 in Kraft geblieben:

Man war einverstanden

„zum VIII. Abschnitte der Verfassung, dass die Verträge, durch

welche das Verhältniss des Post- und Telegraphenwesens in Hessen zum Norddeutschen Bunde jetzt geregelt ist, durch die Bundesverfassung nicht aufgehoben sind. Insbesondere behält es hinsichtlich der Zahlung des Kanons und der Chausseegeld-Entschädigung, sowie der Entschädigung für Wege- und Brückengelder und sonstige Kommunikationsabgaben, ferner hinsichtlich der Vergütung für Benutzung der Staats- und Privatbahnen, und hinsichtlich der Behandlung des Portofreiheitswesens in Südhessen, bis zum Ende des Jahres 1875 sein Bewenden bei dem jetzt bestehenden Zustande. Für die Zeit vom 1. Januar 1876 ab fällt die Zahlung des Kanons und der Chausseegeld-Entschädigung weg. Wie es in Bezug auf die Vergütung für die postalische Benutzung der Eisenbahnen, sowie in Bezug auf die Südhessischen Portofreiheiten für die Zeit nach den 1. Januar 1876 zu halten sei, bleibt späterer Verständigung vorbehalten. Die Entschädigung für Wege- und Brückengelder und sonstige Kommunikationsabgaben wird auch nach dem 1. Januar 1876 an die Grossherzoglich Hessische Regierung gezahlt, wogegen diese die Entschädigung der Berechtigten auch für die Zukunft wie bisher übernimmt."

Artikel 49.

Die Einnahmen des Post- und Telegraphenwesens sind für das ganze Reich gemeinschaftlich. Die Ausgaben werden aus den gemeinschaftlichen Einnahmen bestritten. Die Ueberschüsse fliessen in die Reichskasse (Abschnitt XII).

Es wurde im verfassunggebenden Reichstage ein Verbesserungsantrag ausdrücklich abgelehnt, der im zweiten Satze nach den Worten „die Ausgaben werden" eingeschaltet wissen wollte: „nach vorgängiger Bewilligung durch den Reichstag." (Sten. Ber. S. 712.)

Artikel 50.

Dem Kaiser gehört die obere Leitung der Post- und Telegraphenverwaltung an. Die von ihm bestellten Behörden haben die Pflicht und das Recht, dafür zu sorgen, dass

Einheit in der Organisation der Verwaltung und im Betriebe des Dienstes, sowie in der Qualifikation der Beamten hergestellt und erhalten wird.

Dem Kaiser steht der Erlass der reglementarischen Festsetzungen und allgemeinen administrativen Anordnungen, sowie die ausschliessliche Wahrnehmung der Beziehungen zu andern Post- und Telegraphenverwaltungen zu.

Sämmtliche Beamte der Post- und Telegraphenverwaltung sind verpflichtet, den Kaiserlichen Anordnungen Folge zu leisten. Diese Verpflichtung ist in den Diensteid aufzunehmen.

Die Anstellung der bei den Verwaltungsbehörden der Post und Telegraphie in den verschiedenen Bezirken erforderlichen oberen Beamten (z. B. der Direktoren, Räthe, Oberinspektoren), ferner die Anstellung der zur Wahrnehmung des Aufsichts- u. s. w. Dienstes in den einzelnen Bezirken als Organe der erwähnten Behörden fungirenden Post- und Telegraphenbeamten (z. B. Inspektoren, Kontroleure) geht für das ganze Gebiet des Deutschen Reichs vom Kaiser aus, welchem diese Beamten den Diensteid leisten. Den einzelnen Landesregierungen wird von den in Rede stehenden Ernennungen, soweit dieselbe ihre Gebiete betreffen, Behufs der landesherrlichen Bestätigung und Publikation rechtzeitig Mittheilung gemacht werden.

Die anderen bei den Verwaltungsbehörden der Post und Telegraphie erforderlichen Beamten, sowie alle für den lokalen und technischen Betrieb bestimmten, mithin bei den eigentlichen Betriebsstellen fungirenden Beamten u. s. w. werden von den betreffenden Landesregierungen angestellt.

Wo eine selbstständige Landespost- resp. Telegraphenverwaltung nicht besteht, entscheiden die Bestimmungen der besonderen Verträge.

I. Das ihm durch diesen Artikel verliehene Recht übt der Kaiser durch die von ihm dazu bestellten Reichsbehörden, das Generalpostamt und die Generaldirektion der Telegraphen (I. und II. Abtheilung des Reichskanzleramts) aus. Statt „die von ihm bestellten Behörden" hiess es zu Anfang des 2. Satzes in der norddeutschen Verfassung „Dasselbe (das Bundespräsidium) hat die Pflicht u. s. w." Durch die neue Fassung ist ausdrücklich anerkannt, dass der Kaiser die aus seiner Oberleitung abgeleiteten Rechte an von ihm ernannte Behörden zur selbstständigen Wahrnehmung übertragen kann. Das Präsidialrecht der Oberleitung bezüglich des Post- und Telegraphenwesens erstreckt sich auf die Verwaltung und den Betrieb; dies zeigt der zweite Satz des ersten Absatzes. Dagegen ist das Anstellungsrecht des Kaisers ein beschränktes. Im Schlussprotokolle zu den Regierungsberathungen über den preussischen Entwurf erklärte der preussische Bevollmächtigte zu diesem Artikel:

„Unter dem Ausdruck „Verwaltungsbehörden" sind nur die in den einzelnen Staaten bestehenden oder noch zu errichtenden oberen verwaltenden Behörden (z. B. die Ober-Postdirektion in Leipzig etc.) im Gegensatze zu den eigentlichen technischen Betriebsstellen zu verstehen."

Es ist sonach der Ausdruck „Verwaltung" in Abs. 1 am Anfange im weitern Sinne gebraucht, indem er auch den Betrieb mit umfasst und es ist jedenfalls richtig, wenn man in Abs. 3 den Worten „Post- und Telegraphenverwaltung" dieselbe Bedeutung wie in Abs. 1 zuschreibt, so dass also die Pflicht des Gehorsams gegen den Kaiser sich auch auf die Betriebsbeamten erstreckt.

Die einschränkende Erklärung des Schlussprotokolls gilt nur dem Worte „Verwaltungsbehörden." Dieser Ausdruck ist im Gegensatze zu den technischen Betriebsstellen aufzufassen, und es erstreckt sich sonach das kaiserliche Ernennungsrecht nicht auf die Betriebsbeamten und nicht auf die untern Verwaltungsbeamten. Diese Letzteren leisten ihrem Landesherrn den Diensteid, in welchen eine ähnliche Clausel wie in den Fahneneid zur Sicherung ihres Gehorsams gegen die kaiserlichen Anordnungen aufgenommen ist. Die vom Kaiser ernannten Beamten leisten diesem den Diensteid; sie sind Reichsbeamte.

II. §. 50 des Postgesetzes überträgt die Befugniss zur Erlassung des Reglements für die Posten dem Reichskanzler. Schon diese Bestimmung enthält eine Verfassungsänderung, da Art. 50 Abs. 2 dem Kaiser das Recht Reglements zu erlassen überträgt, also auch dessen

Unterschrift für die Verkündigung erfordert, während nun der Reichskanzler selbständig das Postreglement erlässt.

Eine noch eingreifendere Verfassungsänderung liegt darin, dass der angeführte §. 50 folgende reglementäre Anordnungen der Beschlussfassung des Bundesrathes überweist:

1. Die Bestimmung des Maximalgewichtes der Briefe und Pakete;
2. die Bestimmungen wegen schliesslicher Verfügung über die unanbringlichen Sendungen;
3. die Bestimmung der Gebühren für Postanweisungen, Vorschusssendungen und sonstige Geldübermittlungen durch die Post, für Sendungen von Drucksachen, Waarenproben und Mustern, Korrespondenzkarten, rekommandirte Sendungen, für Zustellung von Sendungen mit Behändigungsscheinen, für Laufschreiben wegen Postsendungen und Ueberweisung der Zeitungen.

(Vgl. die Bemerkungen im Reichstage 1871 I. Session Sten. Ber. S. 549. 552. 553).

Dem Kaiser steht nach Abs. 2 „die ausschliessliche Wahrnehmung der Beziehungen zu andern Post- und Telegraphenverwaltungen zu.“ Man könnte vielleicht die Ansicht aufstellen, dass hiedurch für die Post- und Telegraphenverträge die Bestimmungen des Art. 11 Abs. 3 ausgeschlossen seien und könnte in dieser Meinung bestärkt werden, wenn man hört, dass im verfassunggebenden Reichstage der Antrag Lette am Schlusse des Satzes beizufügen: „in Betreff der mit denselben abzuschliessenden Verträge vergl. jedoch Art. 11“ — abgelehnt wurde.

Diese Ansicht wäre aber entschieden irrig. Hiersemenzel (S. 137) bemerkt ganz richtig, dass, wenn dem Präsidium gegenüber der Vorschrift des Art. 11 ein derartiges Recht zugesprochen werden wollte, man dies klar und deutlich aussprechen musste. Für die ausschliessliche Zuständigkeit des Kaisers streitet keine Vermuthung. Der Antrag Lette wurde im verfassunggebenden Reichstage (Sten. Ber. S. 519) abgelehnt, nicht weil man Art. 11 auf unsern Artikel nicht angewandt wissen wollte — der Bundescommissär Graf Itzenplitz wies nur die Ansicht zurück, dass Post- und Telegraphenverträge vor ihrer Ausführung dem Reichstage vorgelegt werden müssten — der Zusatz wurde vielmehr abgelehnt, weil er überflüssig war. Steht also fest, dass Art. 11 hier anwendbar sei, dann handelt es sich nur mehr um die Auslegung des Art. 11 und hier ist zu sagen, dass die Auffassung des oben genannten Bundescommissärs bezüglich des Mitwirkungsrechtes des Reichstags falsch ist. Art. 11 Abs. 3 sagt ganz unzweideutig, dass

Verträge mit fremden Staaten über Gegenstände, die nach Art. 4 in das Bereich der Reichsgesetzgebung gehören, zum Abschlusse der Zustimmung des Bundesrathes, zur Giltigkeit die Genehmigung des Reichstages bedürfen. Der Kaiser kann also ohne die Genehmigung des Reichstages über den formellen Abschluss des Vertrages nicht hinaus gehen. Einen Vertrag, der noch nicht giltig ist, kann man auch „vorläufig" nicht ausführen. (A. M. Hiersemenzel S. 138. 139.) Man kann zugeben, dass das seine Nachtheile hat. Dann ist es eben nöthig, die Bestimmungen der Verfassung zu ändern: so wie sie jetzt lauten, lassen sie entschieden nur die von uns angegebene Auslegung zu. Wie wäre es z. B. denkbar, einen Vertrag, welcher Abänderungen von bestehenden Reichsgesetzen enthält, mit Verletzung dieser Gesetze „vorläufig" durchzuführen?

Ueber einen Irrthum des Abg. Lette in Vergleichung dieser Bestimmung der Verfassung mit denjenigen der preussischen Verfassungsurkunde vgl. Hiersemenzel S. 135 ff.

Artikel 51.

Bei Ueberweisung des Ueberschusses der Postverwaltung für allgemeine Reichszwecke (Art. 49) soll, in Betracht der bisherigen Verschiedenheit der von den Landes-Postverwaltungen der einzelnen Gebiete erzielten Reineinnahmen, zum Zwecke einer entsprechenden Ausgleichung während der unten festgesetzten Uebergangszeit folgendes Verfahren beobachtet werden.

Aus den Ueberschüssen, welche in den einzelnen Postbezirken während der fünf Jahre 1861 bis 1865 aufgekommen sind, wird ein durchschnittlicher Jahresüberschuss berechnet, und der Antheil, welchen jeder einzelne Postbezirk an dem für das gesammte Gebiet des Reichs sich darnach herausstellenden Postüberschusse gehabt hat, nach Prozenten festgestellt.

Nach Massgabe des auf diese Weise festgestellten Verhältnisses werden den einzelnen Staaten während der auf ihren Eintritt in die Reichs-Postverwaltung folgenden acht

Jahre die sich für sie aus den im Reiche aufkommenden Postüberschüssen ergebenden Quoten auf ihre sonstigen Beiträge zu Reichszwecken zn Gute gerechnet.

Nach Ablauf der acht Jahre hört jede Unterscheidung auf, und fliessen die Postüberschüsse in ungetheilter Aufrechnung nach dem im Artikel 49 enthaltenen Grundsatz der Reichskasse zu.

Von der während der vorgedachten acht Jahre für die Hansestädte sich herausstellenden Quote des Postüberschusses wird alljährlich vorweg die Hälfte dem Kaiser zur Disposition gestellt zu dem Zwecke, daraus zunächst die Kosten für die Herstellung normaler Posteinrichtungen in den Hansestädten zu bestreiten.

Diesem Artikel entspricht Art. 52 der norddeutschen Verfassung, deren Art. 51, weil gegenstandslos geworden, weggefallen ist. Der letztere handelte von den Post- und Telegraphenverhältnissen in den Hansestädten.

Zu unserm Artikel gehört die durch das Einführungsgesetz §. 3 aufrecht erhaltene Ziff. 5 des badisch-hessischen Protokolls, worin Baden die Zusicherung erhält, „dass wenn im Laufe der Uebergangsperiode der nach dem Procentverhältniss sich ergebende Antheil Badens an den im Bunde aufkommenden Postüberschüssen in einem Jahre die Summe von 100000 Rthlrn. nicht erreichen sollte, der an dieser Summe fehlende Betrag Baden auf seine Matrikularbeiträge zu Gute gerechnet werden soll. Eine solche Anrechnung wird jedoch nicht stattfinden in einem Jahre, in welches kriegerische Ereignisse fallen, an denen der Bund betheiligt ist.“

Artikel 52.

Die Bestimmungen in den vorstehenden Artikeln 48 bis 51 finden auf Bayern und Württemberg keine Anwendung. An ihrer Stelle gelten für beide Bundesstaaten folgende Bestimmungen.

Dem Reiche ausschliesslich steht die Gesetzgebung über die Vorrechte der Post und Telegraphie, über die rechtlichen Verhältnisse beider Anstalten zum Publikum, über die Portofreiheiten und das Posttaxwesen, jedoch ausschliesslich der reglementarischen und Tarifbestimmungen für den internen Verkehr innerhalb Bayerns, beziehungsweise Württembergs, sowie, unter gleicher Beschränkung, die Feststellung der Gebühren für die telegraphische Korrespondenz zu.

Ebenso steht dem Reich die Regelung des Post- und Telegraphenverkehrs mit dem Auslande zu, ausgenommen den eigenen unmittelbaren Verkehr Bayerns, beziehungsweise Württembergs mit seinen dem Reiche nicht angehörenden Nachbarstaaten, wegen dessen Regelung es bei der Bestimmung im Art. 49 des Postvertrages vom 23. November 1867 bewendet.

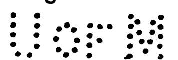
An den zur Reichskasse fliessenden Einnahmen des Post- und Telegraphenwesens haben Bayern und Württemberg keinen Theil.

I. Durch diesen Artikel ist ein Sonderrecht für die beiden süddeutschen Königreiche geschaffen, auf welches Art 78 Abs. 2 der Reichsverfassung Anwendung findet.

Der Artikel beseitigt die Verschiedenheiten, welche Art. 2 Ziff. 4 des württembergischen und III §. 4 des bayerischen Vertrages aufwiesen, indem er an die Fassung des ersteren Vertrages sich anschliesst. Dies bewirkte zu Gunsten Bayerns zwei Aenderungen: im bayerischen Vertrage a. a. O. hiess es nemlich in Abs. 2 nach dem Worte Posttaxwesen: „soweit beide letztere nicht lediglich den innern Verkehr in Bayern betreffen"; sodann fehlte dort der jetzige Abs. 3 und war in Abs. 2 a. E. dem Bunde die Regelung des Post- und Telegraphenverkehrs mit dem Auslande ohne Ausnahme zugeschrieben.

(Vgl. Sten. Ber. des Reichstags 1870 II. a. o. Session S. 70.)

II. Eine weitere Bestimmung zu Gunsten Württembergs, welche eine Ausnahme von dem in Abs. 2 dem Reiche zugeschriebenen Gesetz-



gebungsrechte über die Vorrechte der Post darstellte, enthielt Ziff. 3 der Verhandlung vom 25. November 1870 (B.G.Bl. S. 657). Dieser zu Folge war man darüber einverstanden, „dass die Ausdehnung der im norddeutschen Bunde über die Vorrechte der Post geltenden Bestimmungen auf den innern Verkehr Württembergs in so weit von der Zustimmung Württembergs abhängen soll, als diese Bestimmungen der Post Vorrechte beilegen, welche derselben nach der gegenwärtigen Gesetzgebung nicht zustehen.“ Mit Erlass des Reichspostgesetzes ist diese Bestimmung gegenstandslos geworden, da mit Zustimmung Württembergs eine gemeinsame Regelung der Postvorrechte eintrat. Vgl. Drucksachen des Reichstags 1871 I. Session S. 200.

Hinsichtlich des Telegraphenwesens hat Württemberg in Art. 11 der Militärconvention vom 21./25. November (vgl. Schlussbestimmung zu Abschnitt XI der Verfassung) dem Reiche ein Zugeständniss gemacht: „Im Falle eines Krieges steht von dessen Ausbruch bis zu dessen Beendigung die obere Leitung des Telegraphenwesens, soweit solches für die Kriegszwecke eingerichtet ist, dem Bundesfeldherrn zu.“

III. Der in Abs. 3 angeführte Art. 49 (siehe den Vertrag im B.G.Bl. 1868 S. 41 ff.) lautet wie folgt:

„Die Behandlung der Sendungen im Verkehr mit auswärtigen Postgebieten richtet sich nach den Postverträgen mit den betreffenden fremden Regierungen, beziehungsweise nach den Uebereinkünften mit auswärtigen Transportunternehmungen.

Bei dem Abschlusse von Postverträgen mit fremden Regierungen wird, wenn zwei oder mehrere der Theilnehmer des gegenwärtigen Vertrages mit einem und demselben ausländischen Staate in unmittelbarem Postverkehr stehen oder in solchen eintreten wollen, diejenige Postverwaltung, welche den Abschluss eines neuen Vertrags beabsichtigt, den anderen beim direkten Postverkehr mit dem betreffenden Lande betheiligten Postverwaltungen von ihrer Absicht Kenntniss geben zum Zwecke der Herbeiführung einer Verständigung über das in dem Verhältnisse zu dem fremden Lande einzuhaltende Verfahren und der Geltendmachung der bezüglich des deutschen Postwesens bestehenden gemeinsamen Interessen.

Insoweit als eine solche Verständigung stattgefunden hat, werden die dabei betheiligten Postverwaltungen sich bemühen, den Abschluss der neuen Verträge in Gemeinschaft zu bewirken, wobei eine Bevollmächtigung eines der kontrahirenden Theile durch den andern nicht ausgeschlossen ist.

In allen Fällen wird durch die Verträge dahin Vorsorge getroffen werden, dass die Erleichterungen, welche dem Postverkehr des betreffenden Auslandes mit dem Gebiet der vertragschliessenden deutschen Verwaltung zu Theil werden, in gleicher Weise und unter denselben Bedingungen auch auf den durch diese Verwaltung stückweise vermittelten Korrespondenzverkehr anderer deutscher Postgebiete mit dem betreffenden Auslande zur Anwendung gelangen.

Die Annahme der in den Verträgen mit dem Auslande vereinbarten Bestimmungen soll für alle Theilnehmer des gegenwärtigen Vertrages obligatorisch sein, sobald bei den Festsetzungen über den Portobezug nicht unter das interne deutsche Porto herunter gegangen ist. Hat in besonderen Fällen ein niedrigeres Porto vereinbart werden müssen, so bleibt die Theilnahme an den Bestimmungen des bezüglichen Vertrages dem Ermessen der einzelnen Postverwaltungen anheimgestellt.[a]

IX. Marine und Schiffahrt.

Artikel 53.

Die Kriegsmarine des Reichs ist eine einheitliche unter dem Oberbefehl des Kaisers. Die Organisation und Zusammensetzung derselben liegt dem Kaiser ob, welcher die Offiziere und Beamten der Marine ernennt, und für welchen dieselben nebst den Mannschaften eidlich in Pflicht zu nehmen sind.

Der Kieler Hafen und der Jadehafen sind Reichskriegshäfen.

Der zur Gründung und Erhaltung der Kriegsflotte und der damit zusammenhängenden Anstalten erforderliche Aufwand wird aus der Reichskasse bestritten.

Die gesammte seemännische Bevölkerung des Reichs, einschliesslich des Maschinenpersonals und der Schiffshandwerker, ist vom Dienste im Landheere befreit, dagegen zum Dienste in der Kaiserlichen Marine verpflichtet.

Die Vertheilung des Ersatzbedarfes findet nach Massgabe der vorhandenen seemännischen Bevölkerung statt, und die hienach von jedem Staate gestellte Quote kommt auf die Gestellung zum Landheere in Abrechnung.

I. Durch diesen Artikel ist das See-Kriegswesen zur ausschliesslichen Reichssache erklärt. Hier hat keiner der verbündeten Souveräne gesonderte Rechte behalten, wie beim Landkriegswesen, sondern es gibt hier nur Ein gemeinschaftliches Recht, dessen Ausübung in den Händen des Kaisers, als des Bundesfeldherrn liegt. Diese Gestaltung entspricht den thatsächlichen Machtverhältnissen, da fast die ganze deutsche Seeküste preussisch ist.

Die näheren Bestimmungen zu unserem Artikel gibt das Kriegsdienstgesetz, nach dessen §. 3 die Kriegsmarine, der Eintheilung des Landheeres entsprechend, in die Flotte und in die Seewehr, mit sieben-, bzw. fünfjähriger Dienstzeit, zerfällt.

An der Spitze der Marineangelegenheiten steht die Kaiserliche Admiralität (R.G.Bl. 1872 S. 5.).

II. Den Begriff „seemännische Bevölkerung" bestimmt das Kriegsdienstgesetz §. 13. Es gehören zu ihr alle diejenigen, welche bei ihrem Eintritte in das wehrpflichtige Alter wenigstens Ein Jahr lang entweder auf einem deutschen Handelsschiffe gedient oder gewerbsmässig die Seefischerei betrieben haben.

Die Verfassung gestattet nach Abs. 4 weder, dass die seemännische Bevölkerung zum Dienste im Landheere, noch dass die nicht seemännische Bevölkerung zum Marinedienst herangezogen werde.

Man hat, und zwar, wie der Bundesrathsbevollmächtigte von Lutz im Reichstage (1. Session 1871 Sten. Ber. S. 157) bemerkte, mit Rücksicht auf die seemännischen Traditionen, statt des streng genommen richtigeren Ausdruckes „Reichsmarine" in Abs. 4 die Bezeichnung „Kaiserliche Marine" gewählt, ohne damit etwas sachlich Anderes im Auge zu haben.

Artikel 54.

Dit Kauffahrteischiffe aller Bundesstaaten bilden eine einheitliche Handelsmarine.

Das Reich hat das Verfahren zur Ermittelung der Ladungsfähigkeit der Seeschiffe zu bestimmen, die Ausstellung der Messbriefe, sowie der Schiffscertifikate zu regeln und die Bedingungen festzustellen, von welchen die Erlaubniss zur Führung eines Seeschiffes abhängig ist.

In den Seehäfen und auf allen natürlichen und künstlichen Wasserstrassen der einzelnen Bundesstaaten werden die Kauffahrteischiffe sämmtlicher Bundesstaaten gleichmässig zugelassen und behandelt. Die Abgabe, welche in den Seehäfen von den Seeschiffen oder deren Ladungen für die Benutzung der Schiffahrtsanstalten erhoben werden, dürfen die zur Unterhaltung und gewöhnlichen Herstellung dieser Anstalten erforderlichen Kosten nicht übersteigen.

Auf allen natürlichen Wasserstrassen dürfen Abgaben nur für die Benutzung besonderer Anstalten, die zur Erleichterung des Verkehrs bestimmt sind, erhoben werden. Diese Abgaben, sowie die Abgaben für die Befahrung solcher künstlichen Wasserstrassen, welche Staatseigenthum sind, dürfen die zur Unterhaltung und gewöhnlichen Herstellung der Anstalten und Anlagen erforderlichen Kosten nicht übersteigen. Auf die Flösserei finden diese Bestimmungen insoweit Anwendung, als dieselbe auf schiffbaren Wasserstrassen betrieben wird.

Auf fremde Schiffe oder deren Ladungen andere oder höhere Abgaben zu legen, als von den Schiffen der Bundesstaaten oder deren Ladungen zu entrichten sind, steht keinem Einzelstaate, sondern nur dem Reiche zu.

I. Für den Ausdruck „Kauffahrteischiffe" gibt die gesetzliche Begriffsbestimmung §. 1 des Gesetzes vom 25. Oktober 1867, betr. die Nationalität der Kauffahrteischiffe und ihre Befugniss zur Führung der Bundesflagge. Es sind „die zum Erwerbe durch die Seefahrt bestimmten Schiffe". Der Begriff ist also weiter als der des Handelsschiffs.

Mit dem Ausdrucke „bilden eine einheitliche Handelsmarine" ist rechtlich wohl nicht mehr bezeichnet, als dass die bundesangehörigen Schiffe in allen Bundesstaaten gleich behandelt werden (Abs. 3), und dass das Reich gewisse Verhältnisse der Handelsmarine einheitlich regelt. Der diplomatische Schutz des Reichs steht den deutschen Schiffen schon nach Art. 3 Abs. 6 (vgl. Art. 4 Ziff. 7) zu. Diese rechtliche und die ideale Einheit findet ihren äusseren Ausdruck in der gemeinschaftlichen Flagge.

II. Im preussischen Entwurfe zur norddeutschen Verfassung stund am Eingange des 2. Absatzes: „Die Bundesbehörden haben" u. s. w. Auf Antrag der mit Preussen verbündeten Staaten wurde dies in: „Der Bund hat . ." abgeändert. (Drucksachen des verfassunggebenden Reichstags S. 21). Es kann dies so ausgelegt werden, dass man hiemit die in Abs. 2 eingeräumten Befugnisse dem Bundesrathe oder so, dass man sie der Reichsgesetzgebung zuweisen wollte. Hiersemenzel (S. 148) hält nur letztere Auffassung für möglich. Aus dem Ausdruck „Reich" (oder „Bund") allein folgt nichts. Er ist z. B. auch in Art. 45 gebraucht, wo sicher von keiner Gesetzgebung die Rede ist. Im Gegentheil sind mit „Reich" oder „Bund" zunächst die verbündeten Souveräne bezeichnet. Diese sind der Bund. „Reich" bedeutet nicht „Gesetzgebung" und der Reichstag bildet nicht das Reich mit. Ausserdem besteht zwischen dem Begriffe der Bundesbehörde und des Bundesrathes ein nicht minder scharfer Gegensatz als zwischen ersterem und dem der Reichsgesetzgebung. Mindestens weist also Art. 54 Abs. 2 die dort genannten Aufgaben nicht ausdrücklich der Gesetzgebung, also der Mitwirkung des Reichstags zu. Mangels einer solchen Bestimmung aber fallen sie den Trägern der Souveränetätsrechte und in Folge dessen dem Bundesrathe anheim.

Ueber die Bedingungen, von welchen die Erlaubniss zur Führung eines Seeschiffs abhängig ist, hat sich die Reichsgesetzgebung bereits ausgesprochen.

§ 31. der Gewerbeordnung sagt:

„Seeschiffer, Seesteuerleute und Lootsen müssen sich über den Besitz der erforderlichen Kenntnisse durch ein Befähigungszeugniss der zuständigen Verwaltungsbehörde ausweisen.

Der Bundesrath erlässt die Vorschriften über den Nachweis der Befähigung. Die auf Grund dieses Nachweises ertheilten Zeugnisse gelten für das ganze Bundesgebiet, bei Lootsen für das im Zeugniss angeführte Fahrwasser.

So weit in Betreff der Schiffer und Lootsen auf Strömen in Folge von Staatsverträgen besondere Anordnungen getroffen sind, behält es dabei sein Bewenden."

Der ihm hier in Abs. 2. zugewiesenen Aufgabe hat der Bundesrath sich bereits entledigt. Siehe die Bekanntmachungen vom 25. September 1869 im B. G. Bl. S. 660 und vom 30. Mai 1870 im B. G. Bl. S. 314. Zu Art. 54 Abs. 2 ist die Schiffvermessungsordnung vom 5. Juli 1872 (R.G.Bl. S. 270) ergangen.

Ueber die Schiffscertificate bestimmt das oben schon erwähnte Gesetz über die Nationalität der Kauffahrteischiffe § 8).

III. Abs. 3 des Artikels ersetzt theilweise den Art. 28 des Zollvereinsvertrages von 1867, ebenso Abs. 4 die Art. 23 und 25 des gleichen Vertrages. Die Verfassung führt die Abgaben nicht auf, von welchen Abs. 4 handelt; Art. 25 des Vertrags nennt: Canal-, Schleussen-, Brücken-, Fähr-, Hafen-, Wage-, Krahnen- und Niederlagengebühren u. dergl.

In Geltung ist noch der Schlusssatz des Art. 25:

„Findet der Gebrauch einer Wageeinrichtung nur zum Behufe der Zollermittelung oder überhaupt einer zollamtlichen Controle statt, so tritt eine Gebührenerhebung nicht ein."

§. 8 Abs. 2 des Vereinszollgesetzes erklärt ausdrücklich, dass unter das Verbot der Binnenzölle jene vorerwähnten Abgaben nicht fallen.

Die hieher gehörigen Reichsgesetze sind zu Art. 4 Ziff. 9 aufgeführt.

IV. Ueber den Sinn des Ausdruckes „Reich" im letzten Absatze gelten die Bemerkungen zu Abs. 2.

Artikel 55.

Die Flagge der Kriegs- und Handelsmarine ist schwarz-weiss-roth.

Verordnung vom 25. Oktober 1867, betr. die Bundesflagge für Kauffahrteischiffe. (B.G.Bl. S. 39).

X. Konsulatwesen.

Artikel 56.

Das gesammte Konsulatwesen des Deutschen Reichs steht unter der Aufsicht des Kaisers, welcher die Konsuln, nach Vernehmung des Ausschusses des Bundesrathes für Handel und Verkehr, anstellt.

In dem Amtsbezirk der Deutschen Konsuln dürfen neue Landeskonsulate nicht errichtet werden. Die Deutschen Konsuln üben für die in ihrem Bezirk nicht vertretenen Bundesstaaten die Funktionen eines Landeskonsuls aus. Die sämmtlichen bestehenden Landeskonsulate werden aufgehoben, sobald die Organisation der Deutschen Konsulate dergestalt vollendet ist, dass die Vertretung der Einzelinteressen aller Bundesstaaten als durch die Deutschen Konsulate gesichert von dem Bundesrathe anerkannt wird.

I. Vgl. die Bemerkungen zu Art. 4 Ziff. 7. Verzeichniss der kaiserlich deutschen Consulate Januar 1872 in Hirth's Annalen V. S. 458 ff.

Die Reichsverfassung regelt das Consulatswesen des deutschen Reiches, also naturgemäss lediglich das Consulatswesen ausserhalb des Bundesgebietes. Innerhalb der Reichsgrenzen können die Bundesstaaten wenn sie es nützlich finden, unbehindert durch die Bestimmungen des Artikels 56 Consulate errichten. Praktisch genommen wird dieses Recht keine grosse Bedeutung haben, da ja Deutschland ein einheitliches Handelsgebiet bildet (Art. 33), die Interessen des Handels also im ganzen Reiche schon durch die Reichsgesetzgebung gleichmässig gewahrt sind.

Vgl. Riedel S. 140.

II. Das Consulatswesen des Reichs steht unter der Aufsicht des Kaisers; die Consuln (Berufs- und Wahlconsuln) werden von ihm angestellt.

Vorgesetzte der Consuln sind dagegen nicht blos die Reichsbehörden, sie empfangen Befehle nicht blos von der Bundesregierung.

Im mehrerwähnten Schlussprotokoll der Verhandlungen über den preussischen Verfassungsentwurfs erklärt der preussische Bevollmächtigte auf Anregung des hamburgischen:

„Es wird den einzelnen Regierungen unverwehrt sein, den Bundesconsuln Aufträge zu ertheilen und Berichte von ihnen einzuziehen.“ (Drucksachen des verfassunggebenden Reichstags S. 26).

Art. 56 selbst erkennt dies gewisser Massen an, wenn er sagt, dass die deutschen Consuln für die in ihrem Bezirk nicht vertretenen Bundesstaaten die Functionen eines Landesconsuls ausüben.

Die Aeusserung des Bundesrathsausschusses über Handel und Verkehr bei Anstellung der Reichsconsuln ist — schon der rechtlichen Natur der Bundesrathsausschüsse zu Folge — eine rein gutachtliche.

Laut Ziff. 6 des badisch-hessischen Protokolls „bemerkten die Bevollmächtigten des norddeutschen Bundes auf Anfrage des grossherzoglich badischen Bevollmächtigten, dass das Bundespräsidium schon bisher, nach Vernehmung des zuständigen Ausschusses des Bundesrathes, Bundeskonsulate errichtet habe, wenn eine solche Einrichtung an einem bestimmten Platze durch das Interesse auch nur Eines Bundesstaates geboten worden sei. Sie verbanden damit die Zusage, dass in diesem Sinne auch in Zukunft werde verfahren werden.“ (Vgl. bayr. Schlussprotokoll XII. Abs. 2.)

III. Abs. 2 des Artikels 56 enthält Uebergangsbestimmungen. Der in Aussicht genommene endgiltige Zustand ist der, dass die consularische Vertretung der Bundesstaaten ganz dem Reiche anheim fällt. Ob und wann der dazu geeignete Augenblick gekommen sei, hat der Bundesrath zu entscheiden. In der Zwischenzeit ist den Bundesstaaten nur die Errichtung neuer Consulate verwehrt, nicht die Wiederbesetzung erledigter Consulate mit neuen Persönlichkeiten.

IV. Der Artikel 56 regelt nur die consularische Vertretung der Bundesstaaten, nicht die consularische Vertretung bei den Bundesstaaten. Er geht in der ersteren Hinsicht weiter als es der allgemeine Grundsatz des Artikels 11 mit sich bringt, indem er die gänzliche Verdrängung der Consuln der Bundesstaaten in Aussicht nimmt. In letzterer Hinsicht ist dagegen auf Artikel 11 zurück zu greifen, dessen Bestimmung schon desshalb massgebend sein muss, weil die consularische Vertretung jedenfalls unter dem Begriff der völkerrechtlichen fällt, demgemäss der Kaiser, wie er das Recht hat, Gesandte Namens des Reiches zu empfangen, so auch befugt ist, Consuln von Bundeswegen mit dem Exequatur zu versehen. Andererseits durfte aber

schon auf dem Gebiete der norddeutschen Verfassung nicht bestritten werden (Sten. Ber. des Reichstages 1869 S. 517 f.), dass den einzelnen Bundesstaaten ebenfalls das Recht zustehe, an fremde Consuln das Exequatur zu ertheilen, selbstverständlich nur mit Wirkung für ihr Gebiet. Denn nirgends war ihnen dieses Recht abgesprochen. Für das Bundesrecht des deutschen Reiches aber ist das in Ziff. XII. des bayrischen Schlussprotokolls ausdrücklich erklärt worden, wo es heisst:

„Zu Art. 56 der Bundesverfassung wurde allseitig anerkannt, dass den einzelnen Bundesstaaten das Recht zustehe, auswärtige Konsuln bei sich zu empfangen und für ihr Gebiet mit dem Exequatur zu versehen."

Thudichum (S. 279) stellt hier zwei Behauptungen auf, die ganz sicher unhaltbar sind. Für's erste sagt er: „Eine vom Bundespräsidium zurückgewiesene Person darf von einer Einzelregierung als Consul nicht zugelassen werden." Er gibt hiefür keinen Grund an und es wäre ein solcher auch schwer erfindlich.

Noch bedenklicher ist die zweite Behauptung: „Ueberhaupt haben die Einzelregierungen alle allgemeinen Verfügungen hinsichtlich fremder Consuln zu befolgen, welche das Bundespräsidium vermöge seines ausschliesslichen Rechtes zur völkerrechtlichen Vertretung des Bundes erlässt." Das beruht auf Irrthum. Das Reich kann sich hier ebenso wenig einmengen, als in das Gesandtschaftswesen der Einzelstaaten. Es ist überhaupt nicht in der Lage, allgemeine Verfügungen hinsichtlich von Consuln zu treffen, die lediglich bei der Regierung eines Bundesstaates empfangen sind. Das Präsidium hat das ausschliessliche Recht, die Gesammtheit zu vertreten so weit als die Gemeinsamkeit reicht: es hat aber in Bezug auf das passive Consulatsrecht sicher nicht die Befugniss, jeden Bundesstaat ausschliesslich zu vertreten. Weist man dies Recht einmal der einzelstaatlichen Zuständigkeit zu, dann muss man einen Einfluss des Reiches auf seine Ausübung folgerichtig ausschliessen.

XI. Reichskriegswesen.

Artikel 57.

Jeder Deutsche ist wehrpflichtig und kann sich in Ausübung dieser Pflicht nicht vertreten lassen.

I. Der allgemeine Grundsatz, welchen Art. 57 zum Ausdrucke bringt, gehört gleichmässig zu diesem Abschnitte und zum neunten, Art. 53.

Es ist durch denselben ausgesprochen:

1. dass jeder Deutsche, seine Diensttauglichkeit vorausgesetzt, wehrpflichtig ist und
2. dass er dieser Pflicht in eigener Person genügen muss.

Der Grundsatz der allgemeinen Wehrpflicht ist demnach in der Reichsverfassung ausnahmslos durchgeführt.

Die näheren Bestimmungen trifft das Gesetz, betr. die Verpflichtung zum Kriegsdienste, vom 9. November 1867 (B.G.Bl. S. 131); eingeführt in Baden und Südhessen (B.G.Bl. 1870 S. 647), Württemberg (a. a. O. S. 656), Bayern (R.G.Bl. 1871 S. 398) und Elsass-Lothringen (R.G.Bl. 1872 S. 33).

Dieses Gesetz gibt durch seinen §. 1 zu Betrachtungen Anlass, welche uns auf einen Punkt von grundsätzlicher Bedeutung führen. Wir müssen zu dessen Beleuchtung etwas weiter ausholen.

II. Es ist eine vielfach angeregte Frage, inwieferne nach Auflösung des alten deutschen Bundes der Bundesacte und etwa auch den Bundesbeschlüssen eine rechtliche Wirkung noch zukomme. Rönne (S. 27) steht nicht an, bezüglich derselben zu behaupten, dass sie noch „als Quellen des gegenwärtig giltigen Reichsbundesrechts" Geltung haben, „nemlich insoweit sie nicht mit der Verfassung des Bundes oder der Natur des Bundesverhältnisses in unmittelbarem Zusammenhange stehen, sondern Rechte von Angehörigen der Staaten des vormaligen Deutschen Bundes begründet haben, welche nicht mit der Verfassung und den Gesetzen des Deutschen Reiches im Widerspruche stehen."

Die Frage ist von besonderem staatsrechtlichen Interesse hinsichtlich der Verhältnisse der Standesherren, wie sie durch die Bundesacte unter Ziff. II, besondere Bestimmungen Art. 14 geregelt wurden. Und hier erscheint uns denn als eine sehr gewagte die Ansicht Rönne's, der alle Bestimmungen des alten Bundesrechtes, wenn sie mit der Verfassung oder der Natur des neuen Bundes in keinem Zusammenhange stehen, als Quellen des neuen Bundesrechtes betrachten will. Ist einmal der alte Bund aufgelöst und diese Auflösung allgemein völkerrechtlich anerkannt worden, dann ist auch der Bundesvertrag zerrissen und zwar nicht theilweise nach der oder jener Seite hin, sondern ganz. Bundesrecht des Deutschen Reichs ist nur, was in dessen Bundesverträge aufgenommen, oder auf Grund derselben festgesetzt wor-

den ist. Es können Bestimmungen niemals desshalb im neuen Bunde bundesrechtlich sein, weil sie es im alten waren.

Selbst der eifrigste Verfechter der standesherrlichen Rechte H. A. Zachariä ist nicht so weit gegangen als Rönne. Wenn der Erstere im verfassunggebenden Reichstage (Sten. Ber. S. 556) und in der Vorrede zur 3. Auflage des II. Theils seines deutschen Staats- und Bundesrechts sagt: „der deutsche Bund sei aufgelöst, aber nicht rückwärts annullirt worden, das materielle Recht, diejenigen Rechtszustände, welche unter der Herrschaft seiner Gesetze (?) begründet wurden, seien nicht dadurch eo ipso beseitigt, dass die Organisation des Bundes aufgehoben wurde," so kann man dem, von einer Ungenauigkeit des Ausdruckes abgesehen, nur beistimmen. An einem andern Orte (Denkschrift über den territorialen Umfang der standesherrlichen Rechte in Deutschland, §. 24) erklärt derselbe Schriftsteller: „es leide keinen Zweifel, dass die allgemeinen Bestimmungen der Bundesacte mit der Auflösung des Bundes ihre Geltung verloren haben und ebenso verstehe es sich von selbst, dass die in den besonderen Bestimmungen liegende äussere Beschränkung der Einzelsouveränetäten gegenüber der Gesammtheit der Bundesglieder, und damit die für die einzelnen Rechtsbestimmungen gegebene bundesrechtliche Garantie mit der Auflösung des Bundes in Wegfall gekommen sei." Auch dies ist unbestreitbar richtig. Es heisst dies, wenn man den hier etwas umschriebenen Gedanken bündig ausdrückt, nichts Anderes, als dass der Bundesvertrag als Vertrag erloschen ist, dass aber das Particularrecht, das auf seiner Grundlage in den einzelnen deutschen Staaten sich bildete, fortdauernde Geltung hat. Daraus folgt mit logischer Nothwendigkeit, dass, was als einzelstaatliches Recht gilt, auch durch einzelstaatliches Gesetz abgeändert werden kann, nachdem die entgegenstehende Vertragsverpflichtung gefallen ist. (So auch Thudichum S. 7).

Diese Folgerung zieht aber Zachariä nicht, sondern er sagt: „Insoweit durch die Vereinbarung der souveränen Fürsten und freien Städte Deutschlands, in vertragsmässig bindender Form, bestimmte Rechtszusicherungen ertheilt worden sind, die damit zu integrirenden Bestandtheilen der privativen Rechtssphäre der Betheiligten gemacht wurden, oder die Unverletzlichkeit der auf älterem oder selbstständigem Titel beruhenden Rechtszuständigkeiten anerkannt, also durch die Vereinbarung iura quaesita geschaffen oder anerkannt wurden, müssen die souveränen Paciscenten trotz der Auflösung des Bundes forthin zur Anerkennung der unter diesen Gesichtspunkt fallenden Rechte, resp. zur

Erfüllung der darauf bezüglichen Verbindlichkeiten als verpflichtet betrachtet werden." (§. 25) „Die Stiftung des Bundes ist nicht der Grund, sondern nur die äussere Veranlassung zu der im Art. XIV der Bundesacte ausgesprochenen Aenderung gewesen. Wie der Artikel selbst besagt, haben sich die Bundesstaaten (ohne Ausnahme irgend welcher) dahin vereinigt, den ehemaligen Reichsständen die dann folgenden Rechte und Vorzüge zuzuerkennen und dieser Vertrag, welcher die Bedingungen enthält, unter welchen die im Jahre 1806 und seitdem mittelbar gewordenen Reichsstände der Souveränetät der einzelnen mit einander paciscirenden Staatsgewalten unterworfen, oder in die bestehende Verfassung eingefügt werden sollten, enthält für jeden einzelnen Betheiligten einen selbstständigen Verpflichtungsgrund, und zugleich einen für Alle massgebenden Verzicht auf einseitige Abänderung des vertragsmässig zugesicherten Rechtszustandes."

Das wäre nun sehr richtig, wenn in der erstangeführten Stelle lediglich behauptet werden wollte, dass durch Auflösung des Bundes die bezüglichen staatsrechtlichen Bestimmungen nicht ipso iure weggefallen sind; sehr richtig, wenn in der zweiten Stelle Zachariä unter den Betheiligten die vertragschliessenden Staaten verstünde. Allein es wird aus seinen folgenden Sätzen klar, dass er unter den Betheiligten die standesherrlichen Familien mitbegreift und dadurch wird seine Ausführung unseres Erachtens ebenso falsch, als sie sonst zu billigen wäre. Die deutschen Staaten schlossen mit einander einen Vertrag und waren durch diesen Vertrag gebunden; dieser Vertrag ist aufgelöst, also sind sie nicht mehr gebunden. Die Standesherrn erwarben aus dem Vertrage unmittelbar ebenso wenig Rechte, als beispielshalber die Nordschleswiger aus Art. 5 des Prager Friedens. Sie erwarben ihre Rechte als gesetzliche, sie erwarben sie durch das auf Grund und in Ausführung des Vertrages entstandene Landesgesetz und sie können, was sie durch Gesetz erwarben, durch Gesetz wieder verlieren.

Der Staat ist überhaupt nur als Fiscus in der Lage, mit seinen Unterthanen sich in das Verhältniss des Vertrages zu setzen; abgesehen hievon widerspricht ein solches Verhältniss dem Wesen der Souveränetät. Wo der Souverän herrscht, schliesst er keinen Vertrag, sondern er erlässt ein Gesetz. Wo er ein Gesetz ändert, handelt er weder formell noch materiell rechtswidrig. A. M. der Abg. von Hennig im ordentlichen Reichstage 1867 (Sten. Ber. S. 466) und Pözl (das bayerische Verfassungsrecht auf Grundlage des Reichsrechtes 1872 S. 45), welcher sagt: „Die einschlägigen Bestimmungen der Bundesacte von 1815 (be-

züglich der Standesherrn) haben den Charakter eines selbstständigen Staatsvertrages der sämmtlichen deutschen Staaten und dieser Charakter ist unabhängig von dem Bestande, bzw. der Auflösung des Bundes.“ Diese Auffassung bedürfte aber doch wohl näherer Rechtfertigung; denn es ist durchaus kein innerer Grund abzusehen, warum gerade diese Bestimmungen der Bundesacte einen selbstständigen Vertrag bilden sollen, der sogar den völkerrechtlichen Bruch des Bundes überdauerte.

Wir müssen also auch diesen Gegnern gegenüber an den oben gewonnenen Sätzen festhalten.

Wenn also, um diese Sätze auf den vorliegenden Verfassungsartikel anzuwenden, Art. 14 der Bundesacte unter Ziff. 3 für die standesherrlichen Familien die Freiheit von der Militärpflichtigkeit festsetzt, so stand durchaus nichts im Wege, dieses Sonderrecht durch die Reichsverfassung zu beseitigen. In der That widerspricht dieses Recht auch der durch Art. 57 aufgestellten Regel: „Jeder Deutsche ist wehrpflichtig.“ Allein das Gesetz vom 9. November 1867, betr. die Verpflichtung zum Kriegsdienste, hat in §. 1 den Grundsatz durchbrochen und, das alte Sonderrecht auch für die Reichsgesetzgebung festhaltend, bestimmt:

„Ausgenommen von der Wehrpflicht sind nur

a) die Mitglieder regierender Häuser,

b) die Mitglieder der mediatisirten, vormals reichständischen und derjenigen Häuser, welchen die Befreiung von der Wehrpflicht durch Verträge zugesichert ist oder auf Grund besonderer Rechtstitel zusteht.“

Das Kriegsdienstgesetz enthält somit in §. 1 eine Verfassungsänderung. Man hat sich dem gegenüber darauf berufen, dass Art. 61 die preussische Wehrgesetzgebung für den Bund zur Einführung in Aussicht nehme, diese preussische Gesetzgebung aber das standesherrliche Vorrecht der Befreiung von der Wehrpflicht anerkenne. (Vgl. ordentlicher Reichstag 1867. Sten. Ber. S. 465 ff. Drucksachen S. 157 ff.) Allein das ist ein ganz offenbarer Trugschluss; denn es versteht sich von selbst, dass diese Gesetzgebung nur in soweit zur Einführung gelangen kann, als sie mit der Verfassung nicht im Widerspruche steht. Vgl. zur Frage Hiersemenzel S. 167 und 168.

III. Der Bündnissvertrag mit Bayern hat in Ziff. III §. 5 folgende hieher gehörige Bestimmung:

„Anlangend die Art. 57 bis 68 von dem Bundeskriegswesen, so findet Art. 57 Anwendung auf das Königreich Bayern.“

Artikel 58.

Die Kosten und Lasten des gesammten Kriegswesens des Reichs sind von allen Bundesstaaten und ihren Angehörigen gleichmässig zu tragen, so dass weder Bevorzugungen, noch Praegravationen einzelner Staaten oder Klassen grundsätzlich zulässig sind. Wo die gleiche Vertheilung der Lasten sich in natura nicht herstellen lässt, ohne die öffentliche Wohlfahrt zu schädigen, ist die Ausgleichung nach den Grundsätzen der Gerechtigkeit im Wege der Gesetzgebung festzustellen.

I. Artikel 58 bezieht sich, wie der vorige Artikel, gleichmässig auf das Landheer wie auf die Kriegsmarine.

Auf Grund der im zweiten Satze gestatteten Ausnahme ist mehreren Bundesstaaten in besonderen Conventionen eine zeitliche Erleichterung durch Nachlässe an den Beiträgen für das Kriegswesen zugestanden worden, welche Nachlässe an ihren Matricularbeiträgen in Abzug kommen. Es ist wohl blosses Versehen, wenn am Schlusse des Artikels nur von „Gesetzgebung", statt von „Reichsgesetzgebung" gesprochen ist. Bei der sonst folgerichtig festgehaltenen Ausdrucksweise fällt das Wort immerhin auf.

II. Nach Ziff. III. §. 5 des bayr. Vertrags ist Art. 58 gleichfalls für das Königreich Bayern giltig. „Dieser Artikel erhält jedoch für Bayern folgenden Zusatz:

Der in diesem Artikel bezeichneten Verpflichtung wird von Bayern in der Art entsprochen, dass es die Kosten und Lasten seines Kriegswesens, den Unterhalt der auf seinem Gebiet belegenen festen Plätze und sonstigen Fortifikationen einbegriffen, ausschliesslich und allein trägt."

Zu näherer Erläuterung gehört hieher Ziff. XIV. §. 1—3 des bayrischen Schlussprotokolles.

Artikel 59.

Jeder wehrfähige Deutsche gehört sieben Jahre lang, in der Regel vom vollendeten 20. bis zum beginnenden 28. Lebensjahre, dem stehenden Heere — und zwar die ersten

drei Jahre bei den Fahnen, die letzten vier Jahre in der Reserve — und die folgenden fünf Lebensjahre der Landwehr an. In denjenigen Bundesstaaten, in denen bisher eine längere als zwölfjährige Gesammtdienstzeit gesetzlich war, findet die allmälige Herabsetzung der Verpflichtung nur in dem Maasse statt, als dies die Rücksicht auf die Kriegsbereitschaft des Reichsheeres zulässt.

In Bezug auf die Auswanderung der Reservisten sollen lediglich diejenigen Bestimmungen massgebend sein, welche für die Auswanderung der Landwehrmänner gelten.

I. Durch den Ausdruck „in der Regel“ lässt die Verfassung die Möglichkeit offen, in gewissen Fällen Ausnahmen hinsichtlich der Anfangszeit der Wehrpflicht zuzulassen. Derselbe Ausdruck kehrt in §. 6 des Kriegsdienstgesetzes wieder. Ueber denselben enthält der Commissionsbericht des Reichstags (Drucksachen des ordentlichen Reichstags 1867 S. 158) Folgendes: „Die Bundescommissarien erläuterten die Worte: „in der Regel“ damit, dass in einigen Provinzen: Westfalen, Schleswig-Holstein und Hannover, die Dienstpflicht erst mit dem 21. Lebensjahre beginne, was einstweilen nicht wohl zu ändern sei.“

Der genannte §. 6 lässt auch, abweichend von der Verfassung, die Dienstpflicht mit dem 1. Januar desjenigen Kalenderjahres beginnen, *in welchem* der Wehrpflichtige das 20. Lebensjahr vollendet. Darüber ist a. a. O. gesagt: „Die Mehrheit der Commission fand hierin keinen Widerspruch gegen den in Art. 59 der Bundesverfassung auf das vollendete 20. Lebensjahr bestimmten Anfangstermin, weil die Verfassung diesen Termin nur als Regel bezeichnet und diese bestehen bleibt, da der Jahrgang derer, welche in dem betreffenden Kalenderjahre das 20. Jahr vollenden, erst nach dem 1. Oktober eingestellt wird.“

Durch die Worte „bei den Fahnen“ will das aktive Heer bezeichnet werden. Neben dem Heere kennt das Kriegsdienstgesetz noch den Landsturm, gebildet aus allen jenen Wehrpflichtigen vom 17. bis vollendetem 42. Lebensjahre, die weder dem Heere noch der Marine angehören.

§. 14 des Kriegsdienstgesetzes enthält noch folgenden wichtigen Satz:

„Die in diesem Gesetze erlassenen Bestimmungen über die Dauer der Dienstverpflichtung für das stehende Heer, resp. die Flotte und für die Land-, resp. Seewehr gelten nur für den Frieden. Im Kriege entscheidet darüber allein das Bedürfniss und werden alsdann alle Abtheilungen des Heeres und der Marine, soweit sie einberufen sind, von den Herangewachsenen und Zurückgebliebenen nach Massgabe des Abganges ergänzt."

Vgl. ferner die Bemerkungen zu Art. 3 unter Ziff. V.

Der zweite Satz des 1. Absatzes unseres Artikels hat insbesondere die preussischen Verhältnisse im Auge. §. 18 des Kriegsdienstgesetzes überträgt die Befugniss zur allmäligen Herabsetzung der längeren Gesammtdienstzeit dem Kaiser.

II. Absatz 2 kam durch einen Verbesserungsantrag des Abg. Forckenbeck im verfassunggebenden Reichstage (Sten. Ber. S. 559) hinzu.

Vgl. hiezu Kriegsdienstgesetz §. 15; Gesetz über Erwerbung und Verlust der Bundes- und Staatsangehörigkeit §. 15 Abs. 2 Ziff. 3 und §. 17; Strafgesetzbuch §. 360 Ziff. 3.

III. Ziff. III. §. 5 des bayr. Bündnissvertrags bestimmt: „Art. 59 hat gleichwie der Art. 60 für Bayern gesetzliche Geltung."

Artikel 60.

Die Friedens-Präsenzstärke des Deutschen Heeres wird bis zum 31. Dezember 1871 auf Ein Prozent der Bevölkerung von 1867 normirt, und wird pro rata derselben von den einzelnen Bundesstaaten gestellt. Für die spätere Zeit wird die Friedens-Präsenzstärke des Heeres im Wege der Reichsgesetzgebung festgestellt.

I. Der erste Satz des Artikels hat mit Ablauf der Zeit, für welche er zu gelten bestimmt war, seine Wirksamkeit verloren. Von nun an ist die Friedens-Präsenzstärke des Heeres nicht mehr verfassungsmässig, sondern nur gesetzlich bestimmt. Unter der Friedens-Präsenzstärke ist zu verstehen der Stand von Mannschaft und Unteroffizieren; dagegen sind nicht mitzurechnen die Offiziere und die Einjährig-

Freiwilligen. (Vergl. dafür Erläuterungen des preuss. Kriegsministers von Roon zu Abschnitt XI. der Verfassung, unter Ziff. 1. Abs. 2. Drucksachen des verfassunggebenden Reichstags S. 52 und Sten. Ber. desselben S. 571.)

Auf Grund des zweiten Satzes dieses Artikels ist das Gesetz vom 9. Dezember 1871, betr. die Friedenspräsenzstärke des deutschen Heeres und die Ausgaben für die Verwaltung desselben für die Jahre 1872, 1873 und 1874, ergangen. (R.G.Bl. S. 411). Dasselbe bestimmt:

„§. 1. Für die Jahre 1872, 1873 und 1874 wird die Friedens-Präsenzstärke des Deutschen Heeres auf 401,659 Mann und der zur Bestreitung des Aufwandes für dieses Heer und die zu demselben gehörigen Einrichtungen erforderliche Betrag, ausschliesslich der im Reichshaushaltsetat für 1872 unter Kap. 10 der fortdauernden Ausgaben vorgesehenen Gehaltsverbesserungen, auf jährlich 90,373,275 Thlr. festgestellt.

Von diesem Betrage sind jährlich:

1) 79,518,375 Thlr. vorbehaltlich der den einzelnen Bundesstaaten vertragsmässig zu gewährenden Nachlässe, dem Kaiser zur Verfügung zu stellen,

und

2) 10,854,900 Thlr. Bayern zu überweisen. Letzterer Summe wird der verhältnissmässige Betrag der für Militärbeamte vorgesehenen Gehaltsverbesserungen hinzugesetzt.

§. 2. Auf die Etats über die Verausgabung des dem Kaiser nach der Bestimmung im §. 1 bis einschliesslich 1874 jährlich zur Verfügung zu stellenden Betrages findet die im zweiten Absatz des Art. 71 der Verfassung des Deutschen Reichs enthaltene Vorschrift Anwendung."

II. Eine höchst bestrittene Frage ist, ob das vorstehende Gesetz unter die Bestimmung des Art. 5 Abs. 2 der Verfassung fällt, ob also bezüglich desselben das dort vorgesehene Veto des Präsidiums bestehe. Hiersemenzel (S. 160) bejaht die Frage ohne weitere Bemerkung; verneint wurde sie im bayrischen Landtage 1870/71 (Sten. Ber. Bd. IV. S. 116 ff. 210 ff. 371). Riedel (S. 142) sagt: „Da die Verfassung (und entsprechend jetzt das Gesetz) einen fixen Endtermin bestimmt, bis zu welchem die dermalige Friedenspräsenzstärke gelten soll, und es sich demzufolge bei Eintritt dieses Termins nicht darum handelt, eine bestehende Einrichtung durch Gesetz zu beseitigen, so kann auch das dem Kaiser nach Art. 5 der Verfassung zukommende Veto hier nicht Platz greifen."

Diese Auffassung erklärt also den Ausdruck „bestehende Einrichtungen“ als gleichbedeutend mit „bestehende, nicht auf eine bestimmte Zeit getroffene Einrichtungen.“ Dem Wortsinn nach aber bedeutet „bestehende Einrichtung“ eine solche, die zur Zeit, wo man das Gesetz vorschlägt, besteht, ohne Unterschied ob diese Einrichtung auf eine längere Dauer berechnet ist oder nicht. Es muss also jedenfalls zugegeben werden, dass wenn das neue Gesetz vor dem 1. Januar 1875 eingebracht wird -- und es muss, soll anders keine Lücke entstehen, sogar zuvor zu Stande kommen — das preussische Veto geltend gemacht werden könne.

Kömmt aber das neue Gesetz vorher nicht zu Stande, dann besteht doch jedenfalls die Einrichtung fort, nemlich das Heer in der bisherigen Friedensstärke. Man könnte sagen, diese Einrichtung sei dann eine gesetzwidrige. Das wäre nicht richtig, sie wäre nur keine auf Gesetz beruhende. Denn es ist klar, dass die Reichsregierung nicht das ganze Heer auflösen kann, bis eine Einigung der gesetzgebenden Factoren erzielt ist, die sich beide mit gleicher Berechtigung gegenüber stehen.

Uebrigens ist der zweite Fall kaum denkbar, da der Gesetzesvorschlag im Bundesrathe jedenfalls in die Zeit vor dem 1. Januar 1875 fällt. Sollte aber auch dies nicht zutreffen, so ist immer eine „bestehende Einrichtung“ vorhanden und darum das Veto der Krone Preussen begründet.

Artikel 61.

Nach Publikation dieser Verfassung ist in dem ganzen Reiche die gesammte Preussische Militairgesetzgebung ungesäumt einzuführen, sowohl die Gesetze selbst, als die zu ihrer Ausführung, Erläuterung oder Ergänzung erlassenen Reglements, Instruktionen und Reskripte, namentlich also das Militair-Strafgesetzbuch vom 3. April 1845, die Militair-Strafgerichts-Ordnung vom 3. April 1845, die Verordnung über die Ehrengerichte vom 20. Juli 1843, die Bestimmungen über Aushebung, Dienstzeit, Servis- und Verpflegungswesen, Einquartierung, Ersatz von Flurbeschädigungen, Mobilmachungen u. s. w. für Krieg und Frieden. Die Militair-Kirchenordnung ist jedoch ausgeschlossen.

Nach gleichmässiger Durchführung der Kriegsorganisation des Deutschen Heeres wird ein umfassendes Reichs-Militairgesetz dem Reichstage und dem Bundesrathe zur verfassungsmässigen Beschlussfassung vorgelegt werden.

I. Der vorliegende Artikel ist gewisser Massen ein Seitenstück zu Art. 40. Denn wie dieser lässt er uns über das Wesentlichste im Unklaren. Er sagt uns nicht, wer die in Abs. 1 genannte Gesetzgebung einführen soll, noch wie er sie einführen soll; er sagt uns nicht, welche rechtliche Eigenschaft dieser Gesetzgebung zukommen solle, nicht welchen Umfang dieselbe habe, nicht wer zu bestimmen habe, was zur preussischen Militärgesetzgebung gehöre und was nicht — kurzum der Artikel sagt uns eigentlich gar nichts.

Die Auslegung hat nach alledem einen schweren Stand. Doch muss der Versuch gemacht werden, die einzelnen Fragen so gut wie möglich zu lösen.

II. Als unzweifelhaft stellt sich sofort der Satz dar, dass mit Verkündigung der Verfassung die preussische Militärgesetzgebung nicht „ohne Weiteres in den verbündeten Ländern eingeführt" war, wie Wagener im verfassunggebenden Reichstage (Sten. Ber. S. 306) behauptete). Denn es heisst im Abs. 1 „ist . . ungesäumt einzuführen", was unnöthig wäre, wenn diese Einführung schon durch die Verfassung von selbst gegeben wäre.

Schwieriger ist schon die fernere Frage, wer die mehrerwähnte Gesetzgebung einzuführen habe? Das Reich oder die einzelnen Staaten? Und wenn das Erstere, der Kaiser oder der Bundesrath?

Was das erste Dilemma betrifft, so kann man mit Hinblick auf Art. 4 Ziff. 14 wohl behaupten, dass als Absicht der Verfassung anzunehmen sei, die preussische Militärgesetzgebuug zur Reichsgesetzgebung zu machen, wofür allenfalls noch spricht, dass es im Eingang nicht heisst „in allen Bundesstaaten," sondern „in dem ganzen Reiche" (früher „Bundesgebiete"). Freilich findet sich auch eine entgegenstehende Auffassung Seitens eines Bundescommissärs. Im Reichstage 1869 äusserte nemlich der Bundescommissär von Puttkammer (Sten. Ber. S. 1131):

„Zunächst ist hervorzuheben, dass Artikel 61 weder über das Organ, welchem diese Einführung (der preussischen Militärgesetzgebung)

obliegt, noch über den Weg, auf welchem die Einführung zu geschehen hat, eine positive Bestimmung enthält. Es ist desshalb auch von dem Bundespräsidium niemals behauptet worden, dass es seinerseits allein berechtigt sei, den Artikel 61 der Verfassung in diesem Sinne auszuführen. Die k. sächsische Regierung hat vor Erlass der Bundesverordnung, welche das Militärstrafgesetzbuch in das ganze Bundesgebiet einführte, ihrerseits ein selbständig codificirtes sächsisches Militärstrafgesetzbuch eingeführt und das Bundespräsidium hat wenigstens an der Form dieses Verfahrens keinen Anstand genommen."

Aus Abs. 2 des Art. 61 lässt sich gar nichts folgern, obschon Hiersemenzel (S. 165) in ihm den die Landesgesetzgebung „ausschliessenden Charakter der Bundesmilitärgesetzgebung klar angedeutet" findet.

Nur eines kann man mit ziemlicher Bestimmtheit behaupten, dass nemlich Art. 61 das Recht der Einführung der preussischen Militärgesetzgebung nur entweder der Bundesgewalt oder den Einzelstaatsgewalten konnte zuschreiben wollen; es beiden zugleich einzuräumen, wäre ein reiner Pleonasmus gewesen. Und vor diese Wahl gestellt glaüben wir uns eher für die Reichszuständigkeit entscheiden zu sollen.

Es kömmt dazu noch eine weitere Erwägung. Die Einführung der preussischen Gesetze und Verordnungen ist durch das Bundespräsidium unterm 7. November und 29. December 1867, dann 22. December 1868 (B.G.Bl. 1867 S. 125 ff. 185 ff. 1868 S. 571 ff.) bewerkstelligt worden, damit also eine thatsächliche Auslegung des Art. 61 der norddeutschen Verfassung gegeben. Es liegt nun nahe, anzunehmen, dass, wenn man diesen an und für sich mehrdeutigen Artikel in die süddeutschen Bundesverträge herüber nahm, man ihn sich in derjenigen Auffassung aneignen wollte, welche im Nordbunde zur Geltung gelangt war.

Entscheiden wir uns nach alledem für die Reichszuständigkeit, so bleibt noch die weitere Frage zu lösen, wer über die Einführung der preussischen Gesetze und Verordnungen zu bestimmen habe. Die Frage ist ohne Schwierigkeit hinsichtlich der Verordnungen, welche kraft des militärischen Oberbefehls (Art. 63), also, um uns des Ausdruckes der norddeutschen Verfassung zu bedienen, des Bundesfeldherrnamts zu erlassen sind: hier ist unstreitig der Kaiser zuständig. Was die Gesetze anlangt, so kann man sich auf die in den obenangeführten Präsidialverordnungen liegende thatsächliche Entscheidung zu Gunsten des Präsidiums berufen. Doch scheint auch aus der Natur der Sache die Zuständigkeit des Kaisers zu folgen. Denn nachdem der Art. 63

die Einführung der preussischen Militärgesetzgebung einmal gebietet, handelt es sich nur mehr um die Verkündigung der Gesetze; für eine Beschlussfassung des Bundesrathes oder gar des Reichstages fehlt es an einem Gegenstande. Art. 17 aber schreibt dem Kaiser das Recht der Ausfertigung und Verkündigung der Reichsgesetze zu. Es wird also hier die Verkündigung im Bundes- bzw. Reichsgesetzblatte durch den Kaiser unter Gegenzeichnung des Kanzlers genügen. Richtiger wäre es dabei gewesen, die fraglichen Gesetze und ebenso die Verordnungen im Gesetzblatte vollständig abzudrucken, statt auf das preussische Gesetzblatt zu verweisen, ein Verfahren, das Thudichum (S. 376) mit Recht rügt.

III. Eine weitere Frage ist, was unter der einzuführenden Militärgesetzgebung zu verstehen sei. Zweierlei ist sicher: es können diejenigen preussischen Bestimmungen nicht eingeführt werden, welche im Widerspruche mit der Reichsverfassung stehen; sodann zweitens: es können nur jene Bestimmungen eingeführt werden, welche am Tage der Verkündigung der norddeutschen Bundesverfassung, am 1. Juli 1867 in Kraft waren.

Darüber hinaus gibt uns die Reichsverfassung keinen Aufschluss bezüglich der Tragweite des Wortes „Militärgesetzgebung". Nur in soferne, als Art. 61 einzelne bestimmte Gegenstände beispielsweise aufzählt, sind Zweifel ausgeschlossen. In Folge dessen haben sich auch schon über die Verfassungsmässigkeit der Verordnung vom 22. December 1868, betr. die Einführung der in Preussen geltenden Vorschriften über die Heranziehung der Militärpersonen zu Kommunalauflagen im ganzen Bundesgebiete, sehr gewichtige Bedenken ergeben. (Siehe Thudichum S. 379—382.)

Es handelt sich hier nicht nur um Auslegung, sondern geradezu um Ergänzung einer Lücke in der Reichsverfassung. Thudichum (S. 375) scheint der Ansicht zu sein, dass die Entscheidung darüber, was zur preussischen Militärgesetzgebung gehöre, dem Kaiser zustehe. Diese Meinung ist wohl nicht zu billigen. Wo Zweifel über diese Frage entstehen, handelt es sich unseres Erachtens um eine authentische Auslegung der Verfassung und in solchen Fällen ist nach allgemeinen Grundsätzen der Weg der Gesetzgebung der einzig richtige.

IV. Es ist streitig, ob der Kaiser nur befugt sei, die preussischen Gesetze und Verordnungen unverändert als Reichsgesetze und Verordnungen zu verkünden, oder ob er auch eine formelle Umgestal-

tung derselben, eine Codification vornehmen dürfe. Pözl (kritische V. J. S. 1871 S. 372) entscheidet sich für die strengere Ansicht; die thatsächliche Uebung ist für die mildere. Für Letztere spricht auch der Umstand, dass bei den manchfachen Widersprüchen zwischen den preussischen und den in der Verfassung getroffenen Bestimmungen (Hiersemenzel S. 167) die Nothwendigkeit von redaktionellen Aenderungen schon in der Natur der Sache liegt, und dass man nicht annehmen kann, man habe für diese häufigen Fälle den umständlichen Weg der Gesetzgebung vorschreiben wollen.

V. Welche Kraft erhalten nun die preussischen Gesetze und Verordnungen durch ihre Verkündigung von Reichswegen? Nach der Absicht des Art. 61 offenbar keine andere, als die ihnen nach preussischem Rechte zukommende; sie sind also für das Reich in gleicher Weise, wie sie es für Preussen waren, Gesetze oder Verordnungen.

Daraus ergibt sich, dass, sobald die Verkündigung einmal geschehen ist, Abänderungen der Gesetze und Verordnungen nur auf dem ihrer rechtlichen Natur entsprechenden Wege bewirkt werden können, dass also Verordnungen auf dem Wege der kaiserlichen Verordnung, Gesetze aber nur auf dem Wege der Reichsgesetzgebung, wobei Art. 5 Abs. 2 der Verfassung zu beachten ist, abgeändert oder beseitigt werden können.

Dafür dass diese Gesetze als Verfassungsgesetze zu betrachten seien, gibt die Reichsverfassung keinen Anhalt.

VI. Absatz 2 des Artikels ist nicht in der Weise zur Erfüllung gekommen, welche man dem Wortlaute zu Folge erwarten sollte. Es ist kein „umfassendes Reichsmilitärgesetz“ ergangen — dieser unglückliche Ausdruck rührt wie der ganze Absatz von einem Verbesserungsantrage im verfassunggebenden Reichstage her (Sten. Ber. S. 586) — und zwar ist dies desswegen nicht ergangen, weil ein das ganze Heerwesen, Dienstpflicht, Strafrecht, Strafverfahren und dergl. in Einem regelndes Gesetz ein Unding wäre. Auch sonst verdient die Fassung des Absatzes kein sonderliches Lob: der Reichstag steht vor dem Bundesrathe, als ob der Kaiser jenem zuerst den Entwurf vorlegen könnte, was nach Art. 7 Ziff. 1 und Art. 16 nicht angeht. In der norddeutschen Verfassung hiess es ausserdem noch „wird das Bundespräsidium . . . vorlegen“, so dass es fast aussah, als ob dem Präsidium allein das Recht zugeschrieben werden wolle, Gesetzvorschläge in militärischen Sachen einzubringen. Erst in der vorliegenden letzten Redaktion der Verfassung hat man „das Bundespräsidium“ gestrichen,

jedoch die verkehrte Ordnung „dem Reichstag und dem Bundesrathe" beibehalten.

Auf Grund des Abs. 2 beziehungsweise Art. 4 Ziff. 14 sind bis jetzt folgende Gesetze ergangen:

1. Gesetz, betr. die Verpflichtung zum Kriegsdienste, vom 9. November 1867 (B.G.Bl. S. 131),
2. Gesetz, die Unterstützung der bedürftigen Familien zum Dienste einberufener Mannschaften der Ersatzreserve betr., vom 8. April 1868 (B.G.Bl. S. 38),
3. Gesetz, betr. die Quartierleistung für die bewaffnete Macht während des Friedenszustandes, vom 25. Mai 1868 (B.G.Bl. S. 523),
4. Gesetz, betr. die Bewilligung von lebenslänglichen Pensionen und Unterstützungen an Officiere und obere Militärbeamte der vormaligen Schleswig-Holsteinischen Armee, sowie an deren Wittwen und Waisen, vom 14. Juni 1868 (B.G.Bl. S. 335),
5. Gesetz, gleichen Betreffs für Militärpersonen der Unterklassen, vom 3. März 1870 (B.G.Bl. S. 39),
6. Gesetz, betr. die Pensionirung und Versorgung der Militärpersonen des Reichsheeres und der Kaiserlichen Marine, sowie die Bewilligungen für die Hinterbliebenen solcher Personen vom 27. Juni 1871 (R.G.Bl. S. 275),
7. Gesetz, betr. die Beschränkungen des Grundeigenthums in der Umgebung von Festungen, vom 21. Dezember 1871 (R.G.Bl. S. 459),
8. Gesetz, betr. die Friedenspräsenzstärke des Deutschen Heeres und die Ausgaben für die Verwaltung desselben für die Jahre 1872, 1873 und 1874, vom 9. Dezember 1871 (R.G.Bl. S. 411).

Von den unter 1—5 aufgeführten norddeutschen Bundesgesetzen gilt das erste im ganzen Reiche, das 4. und 5. nicht in Elsass-Lothringen, das 2. und 3. nicht in Bayern, Württemberg und im Reichslande.

VII. Gemäss III §. 5 des Bündnissvertrags vom 23. November 1870 gilt Artikel 61 nicht für Bayern. An dessen Stelle tritt folgende Bestimmung:

„I. Bayern behält zunächst seine Militairgesetzgebung nebst den dazu gehörigen Vollzugs-Instruktionen, Verordnungen, Erläuterungen u. s. w. bis zur verfassungsmässigen Beschlussfassung über die der Bundesgesetzgebung anheimfallenden Materien, resp. bis zur freien Verständigung bezüglich der Einführung der bereits vor dem Eintritte

Bayerns in den Bund in dieser Hinsicht erlassenen Gesetze und sonstigen Bestimmungen."

Die Fassung dieses Satzes ist im Ganzen etwas unklar. Soviel steht fest, dass das Reich auch in Bayern zum Erlasse von Gesetzen und Verordnungen über das Heerwesen befugt ist und zwar zu Folge Art. 4 Ziff. 14 und Art. 7 Ziff. 2.

Dieses Gesetzgebungs- und Verordnungsrecht erstreckt sich aber selbstverständlich nur soweit, als es sich um Gegenstände handelt, die nicht schon durch Art. 61—68 der Verfassung — welche für Bayern nicht gelten — geregelt sind. Was nun aber die hier in Rede stehende Bestimmung anbelangt, so machte schon der Abg. Lasker im II. a. o. Reichstage 1870 die Bemerkung, dass ihm die Nummer I des Vertrags dunkel sei. Darauf hin gab der Präsident des Bundeskanzleramts Delbrück die folgende Erläuterung (Sten. Ber. S 146):

„Was die . . Frage betrifft, welche sich auf Nummer I bezieht, so verstehe ich die bezügliche Verabredung folgender Massen: es ist im Eingang die Rede nicht blos von der Militärgesetzgebung, sondern auch von der dazu gehörigen Vollzugsinstruktion, Verordnungen und Erläuterungen u. s. w., also von dem gesammten reglementarischen und administrativen Material, was in den hier vorliegenden Rahmen fällt. In Beziehung auf die Gesetzgebung bestimmt die vorliegende Verabredung, dass bis zur bundesgesetzlichen Regelung der Angelegenheiten Bayern seine Gesetzgebung behält. Es wird durch eine spätere Bestimmung dem Bunde freigestellt, das Kriegsdienstgesetz zu einem beliebigen Termin in Bayern einzuführen, das Gesetz über die Verpflegung im Frieden zu einem beliebigen Termin einzuführen, mit der Massgabe . . . dass der Einführung des Gesetzes jedenfalls Ermittelungen vorhergehen müssen . . . Was ich hier von diesen beiden Gesetzen gesagt habe, gilt von den übrigen die Materie regelnden Gesetzen . . .

Nun kommen die Vollzugsinstruktionen, Verordnungen und Erläuterungen, wie gesagt, der administrative und reglementare Theil der Materie. Der ist überhaupt nicht eine Materie der Gesetzgebung und in Beziehung auf diese Gegenstände ist die Bestimmung „bis zur freien Verständigung bezüglich der Einführung" getroffen worden. Also was die Gesetze betrifft: Bundesgesetzgebung; was die Reglements und administrativen Einrichtungen betrifft, die hierunter fallen, Weg der Verständigung."

Was hier Delbrück — ausgesprochener Massen als seine per-

sönliche Ansicht — vorträgt, ist sehr klar und verständlich ausgedrückt, und die Erläuterung könnte uns darum sehr willkommen sein; allein leider steht sie mit dem Wortlaute der Nummer I in ganz unlöslichem Widerspruche.

Von einer Scheidung zwischen Gesetzen und Verordnungen in der Art, dass erstere durch die Reichsgesetzgebung, letztere durch Vereinbarung in Bayern sollten eingeführt werden können, ist schlechterdings hier nicht zu lesen. Vielmehr ist klar und unzweideutig von freier Verständigung „bezüglich der Einführung der bereits vor dem Eintritte Bayerns in den Bund erlassenen Gesetze und sonstigen Bestimmungen" die Rede. Damit fällt Delbrück's ganze Auslegung.

Betrachtet man den ganzen Satz der Ziffer I, so erhält man zunächst den Eindruck, dass dessen zweite Hälfte vom Worte „resp." an einen gewissen Gegensatz zu der ersten Hälfte bilden soll. Die zweite Hälfte des Satzes spricht von den vor Bayerns Eintritt bereits erlassenen (norddeutschen) Bundesgesetzen „und sonstigen Bestimmungen"; im ersten Theile des Satzes dagegen ist auf die künftige Gesetzgebung des Bundes Bezug genommen.

Es ist nun klar, dass mit den bereits erlassenen Gesetzen nicht auch die auf Grund des Art. 61 zu Bundesgesetzen gemachten preussischen Gesetze gemeint sind; sondern lediglich die von den gesetzgebenden Faktoren des Nordbundes durchberathenen Gesetze. Dies ergibt sich daraus, dass Art. 61 für Bayern nicht gelten soll.

Aehnlich gebraucht auch Art. 10 der Militärconvention mit Württemberg den Ausdruck „Bundesgesetzgebung" im Gegensatze zu der im Bunde eingeführten preussischen Gesetzgebung.

Was bedeutet nun aber der Ausdruck „bis zur freien Verständigung bezüglich der Einführung"? Dem Wortlaute nach würde dies heissen, dass das Ob und Wie der Einführung davon abhängig sein soll, ob Bayern zustimmt. Allein dies ist wohl kaum der Sinn dieser Worte. In Ziff. III §. 8 des bayerischen Vertrags heisst es:

„Die unter Ziff. II §. 26 dieses Vertrages aufgeführte Uebergangsbestimmung des nunmehrigen Artikel 79 der Verfassung" (sie handelt von der Einführung der Nordbundsgesetze, also auch der über das Heerwesen ergangenen, im deutschen Bunde) „findet auf Bayern in Anbetracht der vorgerückten Zeit und der Nothwendigkeit mannigfaltiger Umgestaltung anderer mit dem Gegenstand der Bundesgesetzgebung in Zusammenhang stehender Gesetze und Einrichtungen Anwendung

nur in Betreff des Wahlgesetzes für den Reichstag des Norddeutschen Bundes vom 21. Mai 1869 (Art. 79 Nr. 13).

Im Uebrigen bleibt die Erklärung der im Norddeutschen Bunde ergangenen Gesetze zu Bundesgesetzen für das Königreich Bayern, soweit diese Gesetze auf Angelegenheiten sich beziehen, welche verfassungsmässig der Gesetzgebung des deutschen Bundes unterliegen, „der Bundesgesetzgebung vorbehalten."

Daraus dürfte erhellen, dass die in Nummer I a. a. O. erwähnte „freie Vereinbarung" sich nur auf die Zeit der Einführung bezieht, und dass also der Natur der Sache nach es sich nur um eine billige Rücksichtnahme auf das Interesse Bayerns, nicht um ein Veto dieses Staates gegen die Einführung solcher Gesetze handelt.

Unter den „sonstigen Bestimmungen" sind wohl die auf Grund der erwähnten norddeutschen Bundesgesetze getroffenen zu verstehen.

Anders fasst Thudichum (bei Holtzendorff, Jahrb. I S. 66) den Ausdruck „freie Verständigung" auf. Er sagt:

„Militärgesetze, welche bereits vor dem Eintritt Bayerns in den Bund erlassen waren, können auch „durch freie Verständigung" eingeführt werden, also ohne Mitwirkung der gesetzgebenden Körper des Reichs, durch blosse Verabredung der Kaiserlichen und Bayerischen Regierung. Das Gleiche gilt von den bereits vor dem Eintritt Bayerns in den Bund vom Bundesfeldherrn erlassenen Vollzugs-Instruktionen Verordnungen, Erläuterungen und sonstigen Bestimmungen, deren Regelung nicht durch Gesetz zu geschehen hat."

Diese Ansicht dürfte sich schon durch den Hinweis darauf widerlegen, dass das norddeutsche Kriegsdienstgesetz nicht auf dem von Thudichum bezeichneten Wege, sondern durch Reichsgesetz „nach erfolgter Zustimmung des Bundesrathes und des Reichstages" in Bayern eingeführt wurde. Siehe R.G.Bl. 1871 S. 398 f.

Wir kommen nun zur Erläuterung der ersten Hälfte des Satzes unter Ziff. I a. a. O. Hier machen uns zwei Ausdrücke Schwierigkeiten: 1. Bayern soll zunächst seine Militärgesetzgebung behalten. 2. Es soll sie behalten bis zur verfassungsmässigen Beschlussfassung über die der Bundesgesetzgebung anheimfallenden Materien, resp. bis zur freien Verständigung u. s. w.

Das Wort „zunächst" erklärt sich aus dem darauffolgenden „bis zu." Bayern behält seine Militärgesetzgebung u. s. w., bis die Reichs-

gesetzgebung ins Leben tritt. Das Wort „zunächst“ ist also im Grunde genommen überflüssig.

Bayern soll seine Militärgesetzgebung beibehalten „bis zur verfassungsmässigen Beschlussfassung über die der Bundesgesetzgebung anheimfallenden Materien.“ Das darf man nun keinenfalls wörtlich nehmen; denn die Grenzen der Zuständigkeit der Reichsgesetzgebung stehen ja durch Art. 4 Ziff. 14 der Verfassung schon fest. Es bedarf also keiner Beschlussfassung mehr darüber, auf welche Gegenstände die Reichsgesetzgebung sich hier solle erstrecken dürfen. Wir müssen, wenn wir diese Worte erklären wollen, auf den Zweck der Bestimmung zurückgehen.

Nach Art. 61 Abs. 2 erscheint die in Abs. 1 vorgeschriebene Einführung der preussischen Wehrgesetzgebung als eine Uebergangsmassregel, welcher eine reichsgesetzliche Ordnung des Heerwesens folgen soll. Diese Uebergangszeit durchzumachen, wollte Bayern sich ersparen, es wollte zunächst seine Militärgesetzgebung behalten, bis die Reichsgesetzgebung diesen Gegenstand, wie es in Art. 61 Abs. 2 in Aussicht gestellt ist, endgiltig regeln würde. Mit den Worten „verfassungsmässige Beschlussfassung über die der Bundesgesetzgebung anheimfallende Materien“ ist also nicht gemeint, die Beschlussfassung darüber, welche Materien der Bundesgesetzgebung anheimfallen sollen; denn diese Frage ist schon entschieden; sondern es will die verfassungsmässige Beschlussfassung über solche Materien bezeichnet werden, welche nach der Reichsverfassung der Reichsgesetzgebung anheimfallen, also die Beschlussfassung innerhalb der Grenzen der nach Art. 4 Ziff. 14 feststehenden Reichszuständigkeit.

Mit dem hier vorgetragenen stimmt auch Pözl (das bayr. Verfassungsrecht auf der Grundlage des Reichsrechtes S. 79 Note 3) überein.

Wir fanden demnach als Inhalt von III §. 5, I des bayerischen Vertrages folgendes:

1. Die preussische Militärgesetzgebung, wie sie in Art. 61 Abs. 1 der Verfassung näher bezeichnet ist, kann in Bayern nicht eingeführt werden.
2. Der Zeitpunkt der Einführung für die nach der Verheissung des Art. 61 Abs. 2 bereits erlassenen Bundesgesetze ist durch Vereinbarung zu bestimmen.
3. Alle künftig zu erlassenden Reichsgesetze über das Heerwesen haben für Bayern ebenso wie für die übrigen Bundesstaaten verbindende Kraft.

Dabei ist aber als hieher gehörig noch folgende Bestimmung des bayerischen Schlussprotokolls XIV, §. 4 zu beachten:

„Diejenigen Gegenstände des Bayerischen Kriegswesens, Betreffs welcher der Bundesvertrag vom Heutigen oder das vorliegende Protokoll nicht ausdrückliche Bestimmungen enthalten -- sohin insbesondere die Bezeichnung der Regimenter etc., die Uniformirung, Garnisonirung, das Personal- und Militär-Bildungswesen u. s. w. — werden durch dieselbe nicht berührt.“

Wir stehen hier wieder vor einer Verlegenheit. Auf welches vorhergehende Wort bezieht sich das „dieselbe“ am Schlusse des Satzes? Es geht durchaus kein weibliches Hauptwort voran. Wir haben es auch mit keinem Druckfehler zu thun. Das Wort steht nicht nur im Reichsgesetzblatte (1871 S. 26) und im bayerischen Gesetzblatte (1870/71 S. 194), sondern auch in den Drucksachen des II. a. o. Reichstags von 1870 zweimal auf Seite 43 Spalte 2 und auf Seite 83 Spalte 2. Das Versehen liegt also offenbar schon in der Urschrift. Wie wollte man nun eigentlich schreiben? Thudichum druckt bei Holtzendorff (Jahrb. 1871 S. 73) ab: „dieselben“, ohne weitere Bemerkung, Hirth in den Annalen (1871 S. 368), Riedel (S. 183) und Rönne in seiner Taschenausgabe der Reichsverfassung (Berlin bei Guttentag S. 30) lassen den Text unverändert.

Thudichums Lesart giebt, so nahe sie liegt, keinen rechten Sinn. Denn „dieselben“ bezieht sich dann auf „Bundesvertrag“ und „Protokoll“ und dass diejenigen Gegenstände, über welche Bundesvertrag und Protokoll nicht ausdrückliche Bestimmungen enthalten, durch dieselben nicht berührt werden, wäre doch eine zu selbstverständliche Bemerkung. Wenn man die Verhältnisse erwägt, unter welchen das Schlussprotokoll abgefasst wurde, so sieht man leicht ein, dass bei der drängenden Zeit wohl ein Versehen im Ausdrucke mit unterlaufen konnte. Wir möchten desshalb die Vermuthung aufstellen — für die wir freilich den Beweis schuldig bleiben müssen — man habe bei dem Worte „dieselbe“ an „Verfassung“ gedacht, also sagen wollen: Diejenigen Gegenstände des bayerischen Kriegswesens, Betreffs welcher der Bundesvertrag oder das Protokoll nicht ausdrückliche Bestimmungen enthalten, werden durch die Verfassung nicht berührt. Das hiesse also: auf diejenigen im Abschnitte XI, Art 61 ff. behandelten Gegenstände, über welche der bayerische Vertrag und das Schlussprotokoll schweigen, erstreckt sich die Militärgesetzgebung des Reiches nicht.

VIII. Gemäss der durch die Schlussbestimmung zum Abschnitte XI der Verfassung aufrecht erhaltenen Militärconvention mit Württemberg Art. 10 findet Art. 61 auch auf Württemberg Anwendung, jedoch mit folgender Beschränkung:

„Ausgenommen sind von der Gemeinsamkeit in den Einrichtungen des Königl. Württembergischen Armee-Korps mit denjenigen der Preussischen Armee die Militär-Kirchenordnung, das Strafgesetzbuch und die Militär-Strafgerichtsordnung, sowie die Bestimmungen über Einquartierung und Ersatz von Flurbeschädigungen, worüber in dem Königreiche Württemberg die derzeit bestehenden Gesetze und Einrichtungen vorerst und bis zur Regelung im Wege der Bundesgesetzgebung in Geltung verbleibeu. Die Gradabzeichen, sowie die Benennungen und der Modus der Verwaltung sind in dem Königl. Württembergischen Armee-Korps dieselben wie in der Königl. Preus. Armee. Die Bestimmungen über die Bekleidung für das Königl. Württembergische Armee-Korps werden von Sr. Maj. dem Könige von Württemberg gegeben und es soll dabei den Verhältnissen der Bundesarmee die möglichste Rechnung getragen werden."

Artikel 62.

Zur Bestreitung des Aufwandes für das gesammte Deutsche Heer und die zu demselben gehörigen Einrichtungen sind bis zum 31. Dezember 1871 dem Kaiser jährlich so vielmal 225 Thaler, in Worten zweihundert fünf und zwanzig Thaler, als die Kopfzahl der Friedensstärke des Heeres nach Art. 60 beträgt, zur Verfügung zu stellen. Vergl. Abschnitt XII.

Nach dem 31. Dezember 1871 müssen diese Beiträge von den einzelnen Staaten des Bundes zur Reichskasse fortgezahlt werden. Zur Berechnung derselben wird die im Art. 60 interimistisch festgestellte Friedens-Präsenzstärke so lange festgehalten, bis sie durch ein Reichsgesetz abgeändert ist.

Die Verausgabung dieser Summe für das gesammte Reichsheer und dessen Einrichtungen wird durch das Etatsgesetz festgestellt.

Bei der Feststellung des Militair-Ausgabe-Etats wird die auf Grundlage dieser Verfassung gesetzlich feststehende Organisation des Reichsheeres zu Grunde gelegt.

I. Abs. 1 des Artikels ist nunmehr durch das in den Anmerkungen zu Art. 60 unter I angeführte Gesetz ersetzt.

Hienach beträgt für die 3 Jahre 1872 bis 1874 der jährliche Aufwand für das Heer 90,373,275 Thlr.

Es ist aber auch Abs. 2 unseres Artikels gegenstandslos geworden. Denn dieser war nur für den Fall berechnet, dass bis zum 31. December 1871 kein Heergesetz zu Stande kommen sollte, für welchen Fall dem Kaiser ein Recht auf die Einnahmen in bisheriger Höhe, aber kein Ausgaberecht zuerkannt wurde. Dass diese Auffassung die richtige ist, erhellt schon aus den Worten „diese Beiträge" zu Anfang des Satzes: von den 225 Thlrn. für den Mann ist fortan nicht mehr die Rede.

Mit Absatz 2 fällt auch der auf ihn bezügliche 3. Absatz. Hinsichtlich des Absatzes 4 könnte man vielleicht zweifeln, ob auch er nur im Zusammenhange mit Absatz 2 aufzufassen sei oder ob er einen allgemeinen Grundsatz aussprechen wollte.

Sprachlich liegt die erste Auslegung näher, da der vierte Absatz sich im Ausdrucke unmittelbar an den vorhergehenden anschliesst. Sollte man diesen Beweisgrund noch nicht als zwingend anerkennen, so wird die Entstehungsgeschichte der Abs. 2 — 4 jedes Bedenken beseitigen. Diese drei Absätze kamen nemlich als ein Ganzes durch Verbesserungsantrag der Abgeordneten Herzog von Ujest und Bennigsen im verfassunggebenden Reichstage (Drucksachen S. 84) zu dem Artikel hinzu: sie sind daher jedenfalls nur im Zusammenhange unter sich aufzufassen.

Ueber den gesetzgeberischen Werth der Bestimmungen des Art. 62 siehe treffliche Bemerkungen bei Martitz S. 110 ff.

Nach §. 2 des Gesetzes vom 9. December 1871 ist bis zum Jahre 1874 einschliesslich der nach Titeln geordnete Etat über die

Ausgaben für das Heer dem Bundesrathe und dem Reichstage nur zur Kenntnissnahme und zur Erinnerung vorzulegen.

II. Für Bayern bestimmt der Vertrag vom 23. November 1870, III. §. 5 II. Folgendes:

„Bayern verpflichtet sich für sein Kontingent und die zu demselben gehörigen Einrichtungen einen gleichen Geldbetrag zu verwenden, wie nach Verhältniss der Kopfstärke durch den Militair-Etat des Deutschen Bundes für die übrigen Theile des Bundesheeres ausgesetzt wird. Dieser Geldbetrag wird im Bundes-Budget für das Königlich-Bayerische Kontingent in einer Summe ausgeworfen. Seine Verausgabung wird durch Spezial-Etats geregelt, deren Aufstellung Bayern überlassen bleibt. Hiefür werden im Allgemeinen diejenigen Etatsansätze nach Verhältniss zur Richtschnur dienen, welche für das Bundesheer in den einzelnen Titeln ausgeworfen sind."

Der erste Satz wird auch jetzt nicht als in Wegfall gekommen zu betrachten sein, vielmehr entsprechende Anwendung auf die nun durch das Gesetz vom 9. December 1871 festgesetzte bestimmte Ausgabe zu finden haben. Die Verpflichtung Bayern's geht sonach dahin, die im genannten Gesetze bezeichnete Summe für seine Heeresbedürfnisse zu verwenden. Die Absicht dieser Bestimmung ist klar. Sie will verhüten, dass Bayern auf Kosten der Schlagfertigkeit seiner Truppen Ersparnisse mache. Der bayrische Voranschlag muss also die Summe von 10,518,375 Thlrn. erschöpfen, er darf nicht Ersparnisse an dieser Summe im Vorneherein in Aussicht nehmen. Dagegen kann die Bestimmung des bayr. Vertrages vernünftiger Weise nicht den Sinn haben, dass Bayern diese Summe um jeden Preis verbrauchen müsse. A. M. Thudichum bei Holtzendorff Jahrb. I S. 67 N. 1. Wenn sich beim Abschlusse der Rechnung herausstellt, dass die im Voranschlage vorgesehenen Heeresbedürfnisse mit geringeren Mitteln sich befriedigen liessen, so fallen die dadurch erzielten Ersparnisse, da Art. 67 der Reichsverfassung für Bayern nicht gilt, der bayrisehen Staatskasse zu. (Verhandlungen der bayr. Kammer der Abgeordneten von 1870/71 IV. S. 25 und 213).

Das Recht des Reiches Bayern gegenüber beschränkt sich darauf, den von Bayern für das Heer aufzuwendenden Geldbetrag in Einer Summe festzusetzen.

Delbrück erläuterte dies im II. a. o. Reichstage 1870 (Sten. Ber. S. 146) wie folgt:

„Ich habe . . gesagt, dass nach meiner Ansicht . . . das Militär-

budget der deutschen Bundesstaaten ausser Bayern im Einzelnen hier berathen und festgestellt wird, und zwar unter Theilnahme der bayerischen Abgeordneten, dass alsdann aus diesem Budget für die Bundesstaaten ausser Bayern diejenige Summe hergeleitet wird, welche im Bundeshaushaltsetat in Einer Summe als der Betrag der Sollausgabe für das bayerische Heer auszuwerfen ist."

Die Aufstellung der Specialetats bleibt „Bayern" überlassen. Vgl. Schlussbestimmung zu Abschnitt XII der Verfassung. Wie diese Aufstellung geschehen soll — ob durch Landesgesetz oder nur durch die Regierung — entscheidet das Reichsrecht nicht, sondern überlässt es Bayern, diese Frage nach den Grundsätzen seines Staatsrechtes zu lösen. Nur muss die im letzten Satze der oben angeführten Ziff. II gegebene Vorschrift jedenfalls beobachtet werden.

Wir stehen nun nicht an, der Ansicht Riedel's (S. 146) beizupflichten, dass es zur Aufstellung der Specialetats eines bayrischen Gesetzes nicht bedarf. Es fehlt für eine Mitwirkung der bayrischen Volksvertretung am Gegenstande. Das Mitwirkungsrecht der Kammern bei der Feststellung des Staatsbedarfs ist lediglich ein Geldbewilligungsrecht: auf die Organisation haben sie gesetzlich keinen Einfluss. Die Vorlage der Specialetats hat nur den Sinn einer Begründung der von der Regierung gemachten Geldforderung. Die Feststellung der Grösse derselben ist aber hier der Beschlussfassung der bayrischen Kammern entrückt und damit fällt der Grund für die Vorlage der Specialetats weg. Abgesehen davon hätte eine solche Vorlage schon desshalb keinen Sinn, weil der Fall einer Nichteinigung zwischen Regierung und Kammern so zu sagen verfassungsmässig unzulässig wäre; denn die im Reichsbudget vorgesehene Summe muss von der Regierung alljährlich verwendet werden. Sonach wäre diese genöthigt, die Specialetats doch für sich allein aufzustellen, wenn die Kammern den Vorlagen nicht zustimmen würden; die letztern hätten also lediglich das Recht Ja zu sagen, in der That also gar kein Recht. Ueber die Verwendung der etwa gemachten Erübrigungen haben dagegen die Kammern mit zu beschliessen.

III. Für Württemberg schreibt die Militärconvention von 1870 in Art. 12 vor:

„Aus der von Württemberg nach Art. 62 der Bundesverfassung zur Verfügung zu stellenden Summe bestreitet die K. Württembergische Regierung nach Massgabe des Bundeshaushaltsetats den Aufwand für die Unterhaltung des Königlich Württembergischen Armeecorps . . . .

in selbstständiger Verwaltung, sowie den Antheil Württembergs an den Kosten für die gemeinschaftlichen Einrichtungen des Gesammtheeres... Ersparnisse, welche unter voller Erfüllung der Bundespflichten als Ergebnisse der obwaltenden besonderen Verhältnisse möglich werden, verbleiben zur Verfügung Württembergs."

Daraus ergibt sich:

1. Für Württemberg werden auch die Specialetats vom Reiche festgestellt; es hat lediglich die selbständige Ausführung derselben, die selbständige Heeresverwaltung.
2. Art. 67 der Reichsverfassung findet auf Württemberg keine Anwendung.

Artikel 63.

Die gesammte Landmacht des Reichs wird ein einheitliches Heer bilden, welches im Krieg und Frieden unter dem Befehle des Kaisers steht.

Die Regimenter etc. führen fortlaufende Nummern durch das ganze Deutsche Heer. Für die Bekleidung sind die Grundfarben und der Schnitt der Königlich Preussischen Armee massgebend. Dem betreffenden Kontingentsherrn bleibt es überlassen, die äusseren Abzeichen (Kokarden etc.) zu bestimmen.

Der Kaiser hat die Pflicht und das Recht, dafür Sorge zu tragen, dass innerhalb des Deutschen Heeres alle Truppentheile vollzählig und kriegstüchtig vorhanden sind und dass Einheit in der Organisation und Formation, in Bewaffnung und Kommando, in der Ausbildung der Mannschaften, sowie in der Qualifikation der Offiziere hergestellt und erhalten wird. Zu diesem Behufe ist der Kaiser berechtigt, sich jederzeit durch Inspektionen von der Verfassung der einzelnen Kontingente zu überzeugen und die Abstellung der dabei vorgefundenen Mängel anzuordnen.

Der Kaiser bestimmt den Präsenzstand, die Gliederung

und Eintheilung der Kontingente des Reichsheeres, sowie die Organisation der Landwehr, und hat das Recht, innerhalb des Bundesgebietes die Garnisonen zu bestimmen, sowie die kriegsbereite Aufstellung eines jeden Theils des Reichsheeres anzuordnen.

Behufs Erhaltung der unentbehrlichen Einheit in der Administration, Verpflegung, Bewaffnung und Ausrüstung aller Truppentheile des Deutschen Heeres sind die bezüglichen künftig ergehenden Anordnungen für die Preussische Armee den Kommandeuren der übrigen Kontingente durch den Art. 8 Nr. 1 bezeichneten Ausschuss für das Landheer und die Festungen, zur Nachachtung in geeigneter Weise mitzutheilen.

I. Die gesammte Landmacht der Bundesstaaten soll ein einheitliches Heer bilden. Dieser von Artikel 63 an der Spitze gestellte Satz hat jedoch nicht die Bedeutung, dass die bewaffnete Macht der einzelnen Staaten ihr gesondertes Dasein verlieren und die sämmtlichen Truppen der Verbündeten in Ein Reichsheer sich vereinigen sollen, über welches die Militärhoheit den verbündeten Souveränen gemeinsam zustünde. Die Sache liegt vielmehr so, dass die Verbündeten — soweit die Reichsverfassung allein und nicht ein besonderer Vertrag in Frage kommt — ihre eigene Militärhoheit behalten haben und dass nur der militärische Oberbefehl in die Hände des Kaisers als Bundesfeldherrn gelegt ist. Es besteht keine Kriegsdienstpflicht gegenüber dem Reiche, sondern nur gegenüber dem einzelnen Staate, der Fahneneid wird dem Landesherrn geleistet und zwar auch von demjenigen, der in einem fremden Bundesstaate seiner Wehrpflicht genügt. Dieser Unterschied zwischen einem eigentlichen Reichsheere und einem Contingentsheere wird am besten klar, wenn man die Verhältnisse der Kriegsmarine in Vergleich zieht. Die Ausdrücke sind in Art. 53 dieselben wie in Art. 63, es ist dort von einer einheitlichen Kriegsmarine des Reichs unter kaiserlichem Oberbefehle die Rede, wie hier von einem einheitlichen Reichsheere unter gleichem Befehle, allein der Unterschied in der Durchführung ist ein unverkenn-

barer und tritt besonders deutlich darin hervor, dass die Marine den Eid nur dem Kaiser schwört. Bei der Marine erscheint der Kaiser als Vertreter der Verbündeten in Bezug auf das Militärhoheitsrecht, er steht an Stelle der Kriegsherren; dem Landheere gegenüber ist er lediglich Feldherr.

II. Das Reich hat ziemlich ausgedehnte Rechte in Bezug auf das Heerwesen. Abgesehen von seinem Gesetzgebungs- und Verordnungsrechte, übt es durch den Kaiser eine weitgehende Controle aus. Ueber die dabei wahrgenommenen Mängel hat nicht, wie in andern Fällen, der Bundesrath, sondern der Kaiser die Beschlussfassung.

Zweifelhaft könnte der Sinn der in Abs. 4 getroffenen Bestimmung erscheinen, dass der Kaiser den Präsenzstand des Heeres festzustellen habe, wenn man dieselbe mit Art. 60 der Verfassung bzw. mit dem nun an seiner Stelle geltenden Gesetze vergleicht. Da dort die Friedenspräsenzstärke des Heeres ziffermässig festgesetzt ist, so könnte man den Worten des Art. 63 die Auslegung geben, dass dadurch dem Kaiser lediglich das Recht zugesprochen werden wollte, unter die gesetzliche Friedenspräsenzstärke herab zu gehen, nicht aber über dieselbe hinauszugreifen; eine Auffassung, die auch im verfassunggebenden Reichstage (Sten. Ber. S. 615) zum Ausdrucke kam.

Diese Ansicht wurde jedoch daselbst verworfen und erscheint vollends nicht mehr haltbar gegenüber §. 6 Abs. 5 des Kriegsdienstgesetzes, welcher lautet:

„Während des Rests der siebenjährigen Dienstzeit sind die Mannschaften zur Reserve beurlaubt, insoweit nicht die jährlichen Uebungen, nothwendige Verstärkungen oder Mobilmachungen des Heeres, bzw. Ausrüstungen der Flotte die Einberufung zum Dienst erfordern.“

Dass man sich bei der Berathung des Gesetzes im ordentlichen Reichstage 1867 über die Tragweite der Bestimmung im Klaren war, beweisen die Verhandlungen und insbesondere die gestellten, aber abgelehnten Verbesserungsanträge. (Sten. Ber. S. 467 ff.).

Der Kaiser hat das Recht „die kriegsbereite Aufstellung eines jeden Theiles des Reichsheeres anzuordnen.“ Der ganze Zusammenhang des Satzes spricht für die Annahme, dass ihm dieses Recht ausschliesslich zugeschrieben werden wollte; denn bei allen übrigen in Abs. 4 dem Kaiser zugeschriebenen Anordnungsrechten ist eine gleiche Berechtigung der einzelnen Kriegsherrn der Natur der Sache nach nicht denkbar. Und so ist es auch hier wohl nicht die

Absicht gewesen, den Souveränen der Bundesstaaten ein Recht zu belassen, das für sie, nachdem sie auf die gesonderte Ausübung des Rechtes über Krieg und Frieden verzichteten, keine praktische Bedeutung hat. Noch mehr erhellt dies aus §. 8 des Kriegsdienstgesetzes: „Die Einberufung der Reserve und Landwehr erfolgt auf Befehl des Bundesfeldherren." Auch Art. 14 der württembergischen Militärconvention sagt: „Verstärkungen der kgl. württembergischen Truppen durch Einziehung der Beurlaubten . . und endlich deren Mobilmachung hängen von den Anordnungen des Bundesfeldherrn ab." Aehnlich auch Art. 9 des preussisch-sächsischen Militärvertrages vom 7. April 1867.

III. Für Bayern gilt anstatt Art. 63 gemäss III. §. 5 Ziff. III. des Bündnissvertrages Folgendes:

1) Statt Art. 63 Abs. 1: „Das Bayerische Heer bildet einen in sich geschlossenen Bestandtheil des deutschen Bundesheeres mit selbstständiger Verwaltung, unter der Militärhoheit Sr. Majestät des Königs von Bayern, im Kriege — und zwar mit Beginn der Mobilisirung — unter dem Befehle des Bundesfeldherrn."
2) Art. 63 Abs. 2 ist durch keine entsprechende Bestimmung ersetzt.
3) Statt Abs. 3 des Art. 63 ist für Bayern bestimmt: „Der Bundesfeldherr hat die Pflicht und das Recht, sich durch Inspektionen von der Uebereinstimmung in Organisation, Formation und Ausbildung, sowie von der Vollzähligkeit und Kriegstüchtigkeit des bayerischen Contingents Ueberzeugung zu verschaffen und wird sich über die Modalitäten der jeweiligen Vornahme und über das Ergebniss dieser Inspektionen mit Seiner Majestät dem Könige von Bayern ins Vernehmen setzen."
4) Statt Abs. 4 des Art. 63 gilt für Bayern: „In Bezug auf Organisation, Formation, Ausbildung und Gebühren, dann hinsichtlich der Mobilmachung wird Bayern volle Uebereinstimmung mit den für das Bundesheer bestehenden Normen herstellen."

Zum Worte „Ausbildung" äusserte Delbrück im II. a. o. Reichstage 1870 (Sten. Ber. S. 69): „In der Ausbildung steckt auch der Präsenzstand sämmtlicher Contingente." Thudichum (bei Holtzendorff, Jahrb. I. S. 67) macht mit Recht darauf aufmerksam, dass für diese Auslegung auch die Worte: „Vollzähligkeit und Kriegstüchtigkeit" in der oben unter Ziff. 3 angeführten Bestimmung sprechen.

„Die Anordnung der Kriegsbereitschaft (Mobilisirung) des bayerischen Contingents oder eines Theils desselben erfolgt auf Veranlassung des Bundesfeldherrn durch Seine Majestät den König von Bayern.“

Daraus ergibt sich ein Doppeltes:

Der Kaiser kann die Mobilisirung des bayerischen Heeres nicht durch unmittelbaren Befehl anordnen, er muss diesen Befehl vom Könige von Bayern erwirken.

Der König von Bayern ist vertragsmässig verpflichtet, den Mobilisirungsbefehl auf Verlangen des Kaisers zu erlassen und er ist vertragsmässig nicht berechtigt, die Mobilisirung ohne eine Anregung des Kaisers anzuordnen.

Delbrück a. a. O.: „Es sind übereinstimmend die Anordnungen über die Mobilmachung, und die Anordnung der Mobilmachung liegt allein in der Hand des Bundesfeldherrn.“

Nach alledem hat das durch die hier besprochene Bestimmung Bayern zugestandene Recht mehr die Natur eines Ehrenrechtes.

5) Statt des letzten Absatzes des Art. 63 gilt für Bayern Nachstehendes:

„Bezüglich der Bewaffnung und Ausrüstung, sowie der Gradabzeichen behält sich die königlich bayerische Regierung die Herstellung der vollen Uebereinstimmung mit dem Bundesheere vor.“

Der Ausdruck „behält sich vor“ führt zu der Auffassung, dass Bayern keine vertragsmässige Verpflichtung eingehen, sondern nur die hier erwähnten Massnahmen in Aussicht stellen wollte.

„Zur steten gegenseitigen Information in den durch diese Vereinbarung geschaffenen militärischen Beziehungen erhalten die Militär-Bevollmächtigten in Berlin und München über die einschlägigen Anordnungen entsprechende Mittheilung durch die resp. Kriegsministerien.“

IV. Für Württemberg gilt Art. 63 der Reichsverfassung mit folgenden aus der württembergischen Militärconvention sich ergebenden Zusätzen und Aenderungen:

1. Zu Abs. 1 des Artikels: Die königlich württembergischen Truppen als Theil des deutschen Bundesheeres bilden ein in sich geschlossenes Armeecorps nach der anliegenden Formation nebst der entsprechenden Anzahl von Ersatz- und Besatzungstruppen nach preussischen Normen im Falle der Mobilmachung oder Kriegsbereitschaft. (M. C. Art. 1).

2. Zu Abs. 2 des Artikels: Die Königlich Württembergischen Truppen bilden „das vierzehnte Deutsche Bundes-Armeecorps mit ihren eigenen Fahnen und Feldzeichen und erhalten die Divisionen, Brigaden, Regimenter und selbstständigen Bataillone des Armeekorps die entsprechende laufende Nummer in dem Deutschen Bundesheere neben der Nummerirung im Königlich Württembergischen Verbande.“ (M. C. Art. 3.)

„Die Bestimmungen über die Bekleidung für das Königlich Württembergische Armeekorps werden von Seiner Majestät dem Könige von Württemberg gegeben und es soll dabei den Verhältnissen der Bundesarmee die möglichste Rechnung getragen werden. (M. C. Art. 10 Abs. 4.)

3. Zu Abs. 3 des Artikels: „Der Bundesfeldherr, welchem nach Artikel 63 das Recht zusteht, sich jederzeit durch Inspektionen von der Verfassung der einzelnen Kontingente zu überzeugen, wird die Königlich Württembergischen Truppen alljährlich mindestens einmal entweder Allerhöchst selbst inspiziren, oder durch zu ernennende Inspekteure, deren Personen vorher Seiner Majestät dem Könige von Württemberg bezeichnet werden sollen, in den Garnisonen oder bei den Uebungen inspiziren lassen.

Die in Folge solcher Inspizirungen bemerkten sachlichen und persönlichen Missstände wird der Bundesfeldherr dem Könige von Württemberg mittheilen, welcher seinerseits dieselben abstellen und von dem Geschehenen alsdann dem Bundesfeldherrn Anzeige machen lässt.“ (M. C. Art. 9.)

4. Zu Abs. 4 des Artikels: „Unbeschadet der dem Bundesfeldherrn gemäss der Bundesverfassung zustehenden Rechte der Disponirung über alle Bundestruppen und ihrer Dislocirung soll für die Dauer friedlicher Verhältnisse das Württembergische Armeekorps in seinem Verband und in seiner Gliederung erhalten bleiben und im eigenen Lande dislocirt sein; eine hiervon abweichende Anordnung des Bundesfeldherrn, sowie die Dislocirung anderer Deutscher Truppentheile in das Königreich Württemberg soll in friedlichen Zeiten nur mit Zustimmung Seiner Majestät des Königs von Württemberg erfolgen, sofern es sich nicht um Besetzung Süddeutscher oder Westdeutscher Festungen handelt.“ (M. C. Art. 6.)

„Verstärkungen der Königlich Württembergischen Truppen durch Einziehung der Beurlaubten, sowie die Kriegsformation

derselben und endlich deren Mobilmachung hängen von den Anordnungen des Bundesfeldherrn ab. Solchen Anordnungen ist allezeit und im ganzen Umfange Folge zu leisten. Die hierdurch erwachsenden Kosten trägt die Bundeskasse, jedoch sind die Königlich Württembergischen Kassen verpflichtet, insoweit ihre vorhandenen Fonds ausreichen, die nothwendigen Gelder vorzuschiessen.“ (M. C. Art. 14.)

5. Zu Abs. 5 des Artikels: „Zur Vermittlung der dienstlichen Beziehungen des Königlich Württembergischen Armeekorps zu dem Deutschen Bundesheer findet ein direkter Schriftwechsel zwischen dem Königlich Preussischen und dem Königlich Württembergischen Kriegsministerium statt und erhält letzteres auf diese Weise alle betreffenden, zur Zeit gültigen oder später zu erlassenden Reglements, Bestimmungen u. s. w. zur entsprechenden Ausführung.“ (M. C. Art. 15 Abs. 1).

Artikel 64.

Alle Deutsche Truppen sind verpflichtet, den Befehlen des Kaisers unbedingte Folge zu leisten. Diese Verpflichtung ist in den Fahneneid aufzunehmen.

Der Höchstkommandirende eines Kontingents, sowie alle Offiziere, welche Truppen mehr als eines Kontingents befehligen, und alle Festungskommandanten werden von dem Kaiser ernannt. Die von Demselben ernannten Offiziere leisten ihm den Fahneneid. Bei Generalen und den Generalstellungen versehenden Offizieren innerhalb des Kontingents ist die Ernennung von der jedesmaligen Zustimmung des Kaisers abhängig zu machen.

Der Kaiser ist berechtigt, Behufs Versetzung mit oder ohne Beförderung für die von Ihm im Reichsdienste, sei es im Preussischen Heere oder in andern Kontingenten zu besetzenden Stellen aus den Offizieren aller Kontingente des Reichsheeres zu wählen.

I. Die deutschen Truppen leisten nach Abs. 1 ihren Fahneneid dem Landesherrn. In diesen Eid ist die Verpflichtung, dem Kaiser unbedingten Gehorsam zu leisten, aufzunehmen. Es ist dies eigentlich überflüssig, da im Treueeid gegen den Kriegsherrn die Verpflichtung zum Gehorsam gegen den Feldherrn schon inbegriffen ist. Wenn Thudichum (S. 382) sagt: „Der Gehorsam gegen den Bundesfeldherrn geht dem Gehorsam gegen den Landesherrn vor," so ist dies ungenau. Der Gehorsam gegen den Bundesfeldherrn (Kaiser) ist Gehorsam gegen den Landesherrn. Wäre ein Zwiespalt zwischen beiden Pflichten rechtlich denkbar, dann könnte der Soldat nicht dem Landesherrn Treue d. h. auch Gehorsam, und dem Feldherrn wiederum Gehorsam schwören.

II. Die in Abs. 2 bezeichneten Stellen der Höchstcommandirenden und Festungscommandanten sind zu Reichsämtern erklärt (vgl. Abs. 3 „Reichsdienst.") Die mit diesen Stellen Betrauten leisten dem Kaiser den „Fahneneid." Dieser Fahneneid ist aber ein von demjenigen, welcher dem Landesherrn geleistet wird, rechtlich verschiedener; denn er wird nicht dem Kaiser als Souverän (als König von Preussen), sondern dem Kaiser als Bundespräsidenten, also dem Reiche geleistet. Die in solcher Weise ernannten Offiziere verlieren ihre Eigenschaft als Offiziere des Souveräns, dessen Truppen sie angehören, nicht; die Wirksamkeit des den Landesherrn geleisteten Fahneneides hört also durch eine solche Ernennung nicht auf.

III. Für Bayern gilt Art. 64 nicht; an dessen Stelle Ziff. IV. a. a. O. des bayerischen Bündnissvertrages:

„Im Kriege sind die Bayerischen Truppen verpflichtet, den Befehlen des Bundes-Feldherrn unbedingt Folge zu leisten. Diese Verpflichtung wird in den Fahneneid aufgenommen."

Für Württemberg schreibt Art. 4 der Militärconvention die Eidesformel besonders vor.

Der Art. 64 gilt im Allgemeinen für diesen letztern Bundesstaat; doch bestimmt die Militärconvention einige Abänderungen. Nach Art. 5 derselben ernennt der König von Württemberg den Höchstkommandirenden seines Armeekorps „nach vorgängiger Zustimmung" des Kaisers. Die Festungscommandanten ernennt nach Art. 7 der Convention der Kaiser, welcher sich jedoch „eintretenden Falls mit dem Könige von Württemberg vorher ins Vernehmen setzen" wird. Dasselbe wird geschehen, wenn der Kaiser in Anwendung des ihm nach Art. 64 Abs. 3 der Verfassung zustehenden Rechtes einen württembergischen Officier im Reichsdienste verwenden will.

Artikel 65.

Das Recht, Festungen innerhalb des Bundesgebietes anzulegen, steht dem Kaiser zu, welcher die Bewilligung der dazu erforderlichen Mittel, soweit das Ordinarium sie nicht gewährt, nach Abschnitt XII beantragt.

I. Gemäss dieses Artikels steht das Recht, Festungen anzulegen, dem Kaiser Namens des Reiches ausschliesslich zu. Und zwar besteht dieses Recht, entsprechend wie im Falle des Art. 41, auch gegen den Widerspruch des Bundesgliedes, in dessen Gebiet die Reichsfestung zu liegen kömmt, und unbeschadet der Landeshoheitsrechte (Vgl. preussisch-sächsischer Militärvertrag vom 7. Februar 1867 Art. 8). Bei Erbauung der Festungen stehen dem Reiche alle diejenigen, aber auch nur diejenigen Enteignungsrechte zu, welche nach den Gesetzen des Landes, in welchem der Bau geschieht, begründet sind. Während demnach die gesetzlichen Eigenthums*entziehungen* zu Gunsten der Festungsbauten nicht gemeinsam geregelt sind, ist dies allerdings der Fall bezüglich der gesetzlichen Eigenthums*beschränkungen*. Diese sind durch das schon erwähnte Rayonsgesetz vom 21. December 1871 festgestellt. Dessen § 1 besagt:

„Die Benutzung des Grundeigenthums in der nächsten Umgebung der bereits vorhandenen, sowie der in Zukunft anzulegenden permanenten Befestigungen unterliegt nach Massgabe dieses Gesetzes dauernden Beschränkungen."

Und zwar sind diese Beschränkungen dem Masse nach verschieden, je nachdem das Grundstück im 1., 2. oder 3. Rayon liegt. Für die durch das Gesetz neu begründeten Beschränkungen innerhalb des ersten und zweiten Rayons wird Entschädigung in Capital oder Rente gewährt entsprechend dem Betrage der für das Grundstück bewirkten Werthminderung.

II. Es kann kein Zweifel darüber bestehen, dass alle künftig anzulegenden Festungen Reichsfestungen sind: dagegen lässt der Artikel unentschieden, wie es mit den bereits vorhandenen Festungen sich verhalte, ob auch sie alle Reichsfestungen werden sollen oder etwa, wie im alten deutschen Bunde, nur einige derselben, oder ob sie endlich sämmtlich Landesfestungen bleiben.

Dem Wortlaute der Verfassung nach müsste man letzteres sagen. Thatsächlich anerkannt ist dagegen der Satz, dass alle Festungen ohne Ausnahme — von den bayerischen abgesehen — Reichsfestungen sind.

So heisst es z. B. in Art. 8 des preussisch-sächsischen Militärvertrages, dass die in Sachsen vorhandenen Festungswerke „gleich allen andern, im Gebiete des Norddeutschen Bundes belegenen Festungen, in den Besitz des letzteren übergehen."

Ebenso ist dieser Satz in Ziff. XIV §. 2 des bayr. Schlussprotokolls, also in einer zum Verfassungsbestandtheil erklärten Vertragsurkunde stillschweigend anerkannt.

Es ist dabei hervorzuheben, dass das Reich nur den Besitz des unbeweglichen Festungsmaterials hat, während das Eigenthum dem Staate zusteht, in dessen Gebiet die Festung liegt. Vergl. die Aeusserungen im II. a. o. Reichstag 1870. (Sten. Ber. S. 150.)

III. Für Bayern gelten anstatt des Art. 65 folgende Bestimmungen:

„Die Anlage von neuen Befestigungen auf Bayerischen Gebiete im Interesse der gesammtdeutschen Vertheidigung wird Bayern im Wege jeweiliger Vereinbarung zugestehen". (Bündnissvertrag Ziff. III §. 5. V. Abs. 1.)

Wenn also die Zustimmung Bayerns nicht zu erlangen ist, muss die Anlage unterbleiben. Das Recht, auf eigene Hand Befestigungen anzulegen, ist Bayern nicht abgesprochen.

Bezüglich der Kostentragung für die Reichsfestungen ist bestimmt:

„An den Kosten für den Bau und die Ausrüstung solcher Befestigungsanlagen (des Reichs) auf seinem Gebiete betheiligt sich Bayern in dem seiner Bevölkerungszahl entsprechenden Verhältnisse gleichmässig mit den andern Staaten des Deutschen Bundes; ebenso an den für sonstige Festungsanlagen etwa Seitens des Bundes zu bewilligenden Extraordinarien". (a. a. O. Abs. 2.)

Das bayerische Schlussprotokoll enthält unter Ziff. XIV noch folgende weitere Vereinbarungen.

§. 1.

Bayern erhält die Festungen Ingolstadt und Germersheim, sowie die Fortifikation von Neu-Ulm und die im Bayerischen Gebiete auf gemeinsame Kosten etwa künftig angelegt werdenden Befestigungen in vollkommen vertheidigungsfähigem Stande.

§. 2.

Solche neu angelegte Befestigungen treten bezüglich ihres immobilen Materials in das ausschliessliche Eigenthum Bayerns. Ihr mobiles Material hingegen wird gemeinsames Eigenthum der Staaten des Bundes. In Betreff dieses Materials gilt bis auf Weiteres die Uebereinkunft vom 6. Juli 1869, welche auch hinsichtlich des mobilen Festungsmaterials der vormaligen Deutschen Bundesfestungen Mainz, Rastatt und Ulm in Kraft bleibt."

Der erste Satz des §. 2 enthält, wie wir oben sahen, keine Ausnahme zu Gunsten Bayerns, er gilt allgemein.

Die sodann erwähnte Uebereinkunft gilt nur in soweit fort, als sie über das bewegliche Festungsmaterial Bestimmungen trifft. Vgl. die Aeusserung Delbrück's im II. a. o. Reichstage von 1871. (Sten. Ber. S. 150.)

IV. Für Württemberg kömmt zu Art. 65 der Verfassung noch die in Art. 7 der Militärconvention gemachte Zusicherung in Betracht, dass der Kaiser über die Ausübung der ihm zustehenden Berechtigung, neue Befestigungen innerhalb des Königreichs anzulegen, eintretenden Falls mit dem Könige von Württemberg sich vorher ins Benehmen setzen wird.

Artikel 66.

Wo nicht besondere Konventionen ein Anderes bestimmen, ernennen die Bundesfürsten, beziehentlich die Senate die Offiziere ihrer Kontingente, mit der Einschränkung des Artikels 64. Sie sind Chefs aller ihren Gebieten angehörenden Truppentheile und geniessen die damit verbundenen Ehren. Sie haben namentlich das Recht der Inspizirung zu jeder Zeit und erhalten ausser den regelmässigen Rapporten und Meldungen über vorkommende Veränderungen Behufs der nöthigen landesherrlichen Publikation, rechtzeitige Mittheilung von den die betreffenden Truppentheile berührenden Avancements und Ernennungen.

Auch steht ihnen das Recht zu, zu polizeilichen Zwecken nicht blos ihre eigenen Truppen zu verwenden, sondern

auch alle anderen Truppentheile des Reichsheeres, welche in ihren Ländergebieten dislocirt sind, zu requiriren.

I. Wir haben schon oben ausgeführt, dass nach dem Bundesrechte des deutschen Reiches es den einzelnen Bundesgenossen vollkommen freistehe, die Ausübung von Hoheitsrechten an Mitverbündete, ja sogar an fremde Herrscher zu übertragen. Dieses Recht erkennt Art. 66 bezüglich der Militärhoheit noch ausdrücklich an. Es ist demnach zulässig, dass die Contingentsherren die ihnen belassenen Rechte an einen anderen Bundesfürsten übertragen, wie sie denn dies in grosser Anzahl zu Gunsten des Königs von Preussen gethan haben. Diese Militärconventionen bilden aber keinen Theil des deutschen Bundesverfassungsrechtes, da sie nicht mit dem Kaiser als Vertreter des Reiches, sondern mit der Krone Preussen abgeschlossen sind. Wenn trotzdem einige dieser Verträge dem norddeutschen Reichstage vorgelegt wurden, so hatte dies darin seinen Grund, dass die in denselben den betreffenden Bundesstaaten zugestandene, vorübergehende Abminderung ihres Beitrages zu den Kosten des Heeres der verfassungsmässigen Genehmigung bedurfte. Vgl. ordentlicher Reichstag 1867 S. 250 ff. 567 ff.

Das Wort „namentlich" im dritten Satze des Artikels kam durch die mit Preussen verbündeten Regierungen in den Entwurf der norddeutschen Verfassung (Drucksachen des verfassunggebenden Reichstags S. 23). Die in dem Satze folgende Aufzählung ist dadurch zweifellos zur lediglich beispielsweisen gemacht.

II. Art. 66 gilt nicht für Bayern. Für Württemberg ist in Art. 5 der Militärconvention noch bestimmt:

„Seine Majestät der König von Württemberg geniesst als Chef seiner Truppen die Ihm Allerhöchst zustehenden Ehren und Rechte und übt die entsprechenden gerichtsherrlichen Befugnisse sammt dem Bestätigungs- und Begnadigungsrecht bei Erkenntnissen gegen Angehörige des Armeekorps aus, welche über die Befugnisse des Armeekorps-Kommandanten, bzw. des Königlich Württembergischen Kriegsministeriums hinausgehen."

Artikel 67.

Ersparnisse an dem Militair-Etat fallen unter keinen Umständen einer einzelnen Regierung, sondern jederzeit der Reichskasse zu.

Dieser Artikel gilt weder für Bayern noch für Württemberg. Vgl. die Bemerkungen zu Art. 62 unter Ziffer II und III.

Artikel 68.

Der Kaiser kann, wenn die öffentliche Sicherheit in dem Bundesgebiete bedroht ist, einen jeden Theil desselben in Kriegszustand erklären. Bis zum Erlass eines die Voraussetzungen, die Form der Verkündigung und die Wirkungen einer solchen Erklärung regelnden Reichsgesetzes gelten dafür die Vorschriften des Preussischen Gesetzes vom 4. Juni 1851 (Gesetz-Samml. für 1851 S. 451 ff.).

Dieser Artikel gilt nicht für Bayern. Statt dessen bestimmt der bayrische Vertrag a. a. O. unter Ziffer VI:

„Die Voraussetzungen, unter welchen wegen Bedrohung der öffentlichen Sicherheit das Bundesgebiet oder ein Theil desselben durch den Bundesfeldherrn in Kriegszustand erklärt werden kann, die Form der Verkündung und die Wirkungen einer solchen Erklärung werden durch ein Bundesgesetz geregelt."

Mit dem Wirksamwerden eines Reichsgesetzes über diesen Gegenstand hört also das bayrische Sonderrecht auf.

Zu bemerken ist noch, dass das Recht, den Belagerungszustand zu erklären, nicht dem Kaiser ausschliesslich zusteht, sondern auch — da es ihnen nicht eigens abgesprochen ist — den Landesherren in ihrem Gebiete.

Schlussbestimmung zum XI. Abschnitt.

Die in diesem Abschnitt enthaltenen Vorschriften kommen in Bayern nach näherer Bestimmung des Bündniss-

vertrages vom 23. November 1870 (Bundesgesetzbl. 1871 S. 9) unter III. §. 5, in Württemberg nach näherer Bestimmung der Militairkonvention vom 21./25. November 1870 (Bundesgesetzbl. 1870 S. 658) zur Anwendung.

XII. Reichsfinanzen.

Artikel 69.

Alle Einnahmen und Ausgaben des Reichs müssen für jedes Jahr veranschlagt und auf den Reichshaushalts-Etat gebracht werden. Letzterer wird vor Beginn des Etatsjahres nach folgenden Grundsätzen durch ein Gesetz festgestellt.

Artikel 70.

Zur Bestreitung aller gemeinschaftlichen Ausgaben dienen zunächst die etwaigen Ueberschüsse der Vorjahre, sowie die aus den Zöllen, den gemeinschaftlichen Verbrauchssteuern und aus dem Post- und Telegraphenwesen fliessenden gemeinschaftlichen Einnahmen. Insoweit dieselben durch diese Einnahmen nicht gedeckt werden, sind sie, so lange Reichssteuern nicht eingeführt sind, durch Beiträge der einzelnen Bundesstaaten nach Massgabe ihrer Bevölkerung aufzubringen, welche bis zur Höhe des budgetmässigen Betrages durch den Reichskanzler ausgeschrieben werden.

Artikel 71.

Die gemeinschaftlichen Ausgaben werden in der Regel für ein Jahr bewilligt, können jedoch in besonderen Fällen auch für eine längere Dauer bewilligt werden.

Während der in Art. 60 normirten Uebergangszeit ist der nach Titeln geordnete Etat über die Ausgaben für das Heer dem Bundesrathe und dem Reichstage zur Kenntnissnahme und zur Erinnerung vorzulegen.

I. Durch die vorstehenden Artikel ist vor Allem der constitutionelle Grundsatz zum Ausdrucke gebracht, dass Einnahmen und Ausgaben nur auf Grund eines Reichsgesetzes gemacht werden dürfen. —

Es besteht bis jetzt nur Eine direkte Reichssteuer, die Wechselstempelsteuer nach dem Gesetze vom 10. Juni 1869.

Zu den Reichseinnahmen zählen ausserdem noch die Gebühren, welche nach dem Consulartarife, dann beim Reichsoberhandelsgerichte und bei Abstempelung der Inhaberpapiere mit Prämien zu entrichten sind. (Vgl. die bezüglichen Gesetze, § 8, bzw. 22 und 4.)

II. Eine Verwilligung von Ausgaben auf längere Dauer nach Art. 71 Abs. 1 liegt insbesondere bei Genehmigung einer verzinslichen Anleihe, in Bezug auf die jährlich fällig werdenden Zinsen vor.

III. Unter den Finanzgesetzen ist als von bleibender Bedeutung hervorzuheben das Gesetz, betr. die Bildung eines Reichs-Kriegsschatzes, vom 11. November 1871 (R.G.Bl. S. 403).

Artikel 72.

Ueber die Verwendung aller Einnahmen des Reichs ist durch den Reichskanzler dem Bundesrathe und dem Reichstage zur Entlastung jährlich Rechnung zu legen.

Artikel 73.

In Fällen eines ausserordentlichen Bedürfnisses kann im Wege der Reichsgesetzgebung die Aufnahme einer Anleihe, sowie die Uebernahme einer Garantie zu Lasten des Reichs erfolgen.

Schlussbestimmung zum XII. Abschnitt.

Auf die Ausgaben für das Bayerische Heer finden die Artikel 69 und 71 nur nach Massgabe der in der Schlussbestimmung zum XI. Abschnitt erwähnten Bestimmungen des Vertrages vom 23. November 1870 und der Artikel 72 nur insoweit Anwendung, als dem Bundesrathe und dem Reichstage die Ueberweisung der für das Bayerische Heer erforderlichen Summe von Bayern nachzuweisen ist.

Die für Bayern nach dem Vorstehenden sich ergebenden Verschiedenheiten sind zwei. Einmal die, dass für das bayrische Heer der Bedarf in Einer Summe durch das Budget festgesetzt wird, während die Aufstellung der Specialetats Sache Bayerns ist.

Die weitere Verschiedenheit besteht darin, dass über die Verwendung der Summe, welche Bayern für das Heer überwiesen erhält, dem Bundesrathe und Reichstage keine Rechnung abgelegt wird.

XIII. Schlichtung von Streitigkeiten und Strafbestimmungen.

Artikel 74.

Jedes Unternehmen gegen die Existenz, die Integrität, die Sicherheit oder die Verfassung des Deutschen Reichs, endlich die Beleidigung des Bundesrathes, des Reichstages, eines Mitgliedes des Bundesrathes oder des Reichstages, einer Behörde oder eines öffentlichen Beamten des Reichs, während dieselben in der Ausübung ihres Berufes begriffen sind oder in Beziehung auf ihren Beruf, durch Wort, Schrift, Druck, Zeichen, bildliche oder andere Darstellung, werden in den einzelnen Bundesstaaten beurtheilt und bestraft nach Massgabe der in den letzteren bestehenden oder

künftig in Wirksamkeit tretenden Gesetze, nach welchen eine gleiche gegen den einzelnen Bundesstaat, seine Verfassung, seine Kammer- oder Ständemitglieder, seine Behörden und Beamten begangene Handlung zu richten wäre.

Für die in diesem Artikel behandelten Fälle sind jetzt die Bestimmungen des Reichsstrafgesetzbuches massgebend.

Artikel 75.

Für diejenigen in Artikel 74 bezeichneten Unternehmungen gegen das Deutsche Reich, welche, wenn gegen einen der einzelnen Bundesstaaten gerichtet, als Hochverrath oder Landesverrath zu qualifiziren wären, ist das gemeinschaftliche Ober-Appellationsgericht der drei freien und Hansestädte in Lübeck die zuständige Spruchbehörde in erster und letzter Instanz.

Die näheren Bestimmungen über die Zuständigkeit und das Verfahren des Ober-Appellationsgerichts erfolgen im Wege der Reichsgesetzgebung. Bis zum Erlasse eines Reichsgesetzes bewendet es bei der seitherigen Zuständigkeit der Gerichte in den einzelnen Bundesstaaten und der auf das Verfahren dieser Gerichte sich beziehenden Bestimmungen.

Der zweite Absatz verdankt seine Entstehung einem Verbesserungsantrag Schwarze's im verfassunggebenden Reichstage (Sten. Ber. S. 670). Die Aenderung, welche dadurch in der Fassung des ersten Absatzes nothwendig geworden wäre, wurde vergessen. Das Oberappellationsgericht Lübeck ist nicht Spruchbehörde, wie Abs. 1 sagt, sondern soll es nach Abs. 2 erst werden. Das dort in Aussicht gestellte Gesetz ist bisher nicht ergangen und wird, nachdem ein oberster Reichsgerichtshof bestellt ist, wenn es ergehen sollte, kaum an den Artikel 75 der Verfassung anknüpfen.

Artikel 76.

Streitigkeiten zwischen verschiedenen Bundesstaaten, sofern dieselben nicht privatrechtlicher Natur und daher von den kompetenten Gerichtsbehörden zu entscheiden sind, werden auf Anrufen des einen Theils von dem Bundesrathe erledigt.

Verfassungsstreitigkeiten in solchen Bundesstaaten, in deren Verfassung nicht eine Behörde zur Entscheidung solcher Streitigkeiten bestimmt ist, hat auf Anrufen eines Theiles der Bundesrath gütlich auszugleichen, oder, wenn das nicht gelingt, im Wege der Reichsgesetzgebung zur Erledigung zu bringen.

Unter den nach Abs. 1 des Artikels vom Bundesrathe zu erledigenden Streitigkeiten sind nicht inbegriffen privatrechtliche Streitigkeiten, sondern nur staatsrechtliche und zwar lediglich solche der Bundesstaaten unter sich. Es unterliegen also der Entscheidung des Bundesrathes nach Abs. 1 Streitigkeiten staatsrechtlicher Natur, welche zwischen einem Bundesstaate und dem Souveräne eines andern Bundesstaates entstanden sind, dann nicht, wenn der Souverän nicht in seiner Eigenschaft als Oberhaupt des andern Staates betheiligt ist. So fallen z. B. Streitigkeiten über die Thronfolge, wenn der Grund des erhobenen Anspruchs auf die Krone kein Staatsvertrag, sondern ein Staatsgesetz ist, keinesfalls unter die Bestimmung des 1. Absatzes unseres Artikels, sondern unter Abs. 2. (Vgl. Thudichum S. 110.) Voraussetzung für die Thätigkeit des Bundesrathes in den Fällen seiner Zuständigkeit ist, dass wenigstens einer der streitenden Theile die Sache an den Bundesrath bringt.

Sehr undeutlich ist der Ausdruck „erledigt." Schon die Wahl des Wortes ergibt, dass man einen Gegensatz zu dem im Nebensatze gebrauchten Zeitworte „entscheiden" bezeichnen wollte. Sprachlich wäre dies unzweifelhaft so auszulegen, dass man mit „erledigen" mehr sagen wollte, als mit „entscheiden", dass man den Weg des Vergleiches und die Verweisung an ein Schiedsgericht neben der Entscheidung durch den Bundesrath selbst offen halten wollte.

Dass nun der Versuch des Ausgleiches jedenfalls nicht ausgeschlossen ist, kann man wohl als sicher annehmen. Abgesehen davon aber ergibt der Zusammenhalt der im Schlussprotokolle der Verfassungsberathung niedergelegten Aeusserungen zweier Bevollmächtigten mit der Erklärung des Bundescommissärs von Savigny im verfassunggebenden Reichstage (Sten. Ber. S. 665), dass man mit dem Worte „erledigen" einen engeren Sinn, als mit dem Worte „entscheiden" verbunden wissen wollte und nur an gütlichen Ausgleich oder Verweisung an ein Schiedsgericht dachte. Savigny äusserte:

„Unter dem Worte „erledigt" ist nur im Allgemeinen angedeutet worden, dass der Bundesrath seinerseits bestrebt sein wird, falls es ihm nicht gelingt, innerhalb seines Schosses — ich möchte sagen, im Familienrathe — eine solche Angelegenheit zu befriedigender Lösung zu bringen, diejenigen Rechtswege selbst zu bezeichnen, auf denen die Sache zum Austrag kommen kann. Vorzugsweise ist dabei auch der Fall einer Verweisung auf Austrägal-Instanz vorausgesehen. Das verstehen wir unter dem Worte „erledigt"."

Diese Erklärung schliesst nun offenbar den Gedanken an eine eigene Entscheidung des Bundesrathes ganz aus; denn wollte dem Letzteren dieses Recht zugeschrieben werden, so wäre nicht abzusehen, wie er in die Unmöglichkeit versetzt sein sollte, eine solche Angelegenheit „zu befriedigender Lösung zu bringen." Seine Entscheidung würde sie ja lösen.

Im obenerwähnten Schlussprotokolle erklärte der hessische Bevollmächtigte:

„Zu Art. 68 des Entwurfs (das ist der unserm Artikel entsprechende) geht die grossherzogliche Regierung von der Ansicht aus, dass bei solchen Streitigkeiten unter Bundesgliedern, welche zwar nicht zur Competenz der ordentlichen Gerichte gehören, bei welchen es aber gleichwohl auf die Entscheidung streitiger Rechtsfragen oder die Beweisführung über bestrittene Thatsachen ankomme, diese Entscheidung nicht durch den Bundesrath selbst, sondern durch eine zu diesem Zwecke anzuordnende Austrägal-Instanz erfolgen werde und dass diese Art der Erledigung von Streitigkeiten unter Bundesgliedern durch die vorliegende Fassung des Art. 68 nicht ausgeschlossen sei."

Der Bevollmächtigte Hamburgs äussert:

„Zu Art. 68 darf vorausgesetzt werden, dass wenn Streitigkeiten zwischen Bundesstaaten an den Bundesrath gelangen, dieser dieselben, falls eine Ausgleichung nicht gelingen sollte, an ein Austrägalgericht

verweisen werde, und dass die streitenden Theile bei den desfallsigen Beschlüssen des Bundesrathes auf ihre Stimme verzichten werden."

(Drucksachen des verfassunggebenden Reichstags S. 24 und 26).

Es dürfte sonach Thudichum kaum die Absicht des Gesetzgebers getroffen haben, wenn er (S. 110) dem Bundesrathe ein Schiedsrichteramt in diesen Fällen zuschreibt. Der Beweggrund, welcher die verbündeten Regierungen leitete, als sie den Gedanken an eine Entscheidung durch den Bundesrath ausschlossen, war, dass es für das Rechtsgefühl verletzend ist, zum Urtheile über einen Streit die Betheiligten mitwirken zu lassen, besonders dann, wenn die eine Partei über eine grössere Stimmenzahl verfügt, als die andere. Dass die Verfassung die Erledigung staatsrechtlicher Streitigkeiten als Gesetzgebungsakt auffasst, wie Thudichum meint, ist nirgends ersichtlich und es wäre dies auch eine wissenschaftlich kaum zu begründende Anschauung. Ein Streit zwischen Staaten kann durch Gesetz nicht geschlichtet werden.

Eine Kritik des Art. 76 siehe bei Martitz S. 36.

Bei Abs. 1 macht Riedel (S. 162) noch folgende zutreffende Bemerkung:

„Zu den vom Bundesrathe zu erledigenden Streitigkeiten zählen diejenigen nicht, welche sich über den Vollzug des Gothaer Vertrags von 1851 ergeben, da dieser Vertrag in §. 12 über die Schlichtung von Streitigkeiten besondere Bestimmungen enthält, und, soweit er überhaupt noch Anwendung findet, in seiner Totalität aufrecht erhalten wurde."

Vgl. Art. 3 Abs. 4 der Verfassung.

II. Zu Absatz 2 des Artikels erhebt sich als erste Frage die, was unter Verfassungsstreitigkeiten eigentlich zu verstehen sei. Es darf angenommen werden, dass man das Wort in seinem üblichen Sinne nehmen wollte, und hiernach ist unter Verfassungsstreit nur zu verstehen ein Streit zwischen Regierung und Volksvertretung über die Verfassung. Der Gegenstand des Streites aber kann nicht blos die Auslegung, sondern auch die Ausführung der Verfassung sein, nicht minder die Rechtmässigkeit der Verfassung selbst. Das Mittel der Erledigung des Streites soll zunächst Ausgleich durch den Bundesrath sein; wenn dieser nicht gelingt, Reichsgesetzgebung. Damit ist für diese Fälle der richterliche Standpunkt ganz verlassen und dem Reiche die Befugniss eingeräumt, geradezu particulares Verfassungsrecht zu schaffen, und zwar nach Belieben entweder auf dem Wege der authentischen Auslegung oder der Setzung neuen Rechtes. Es ist dies der

Punkt, wo die Reichsgewalt am tiefsten in den Kreis der Staatsgewalt eingreifen kann.

Die Thätigkeit der Organe des Reiches tritt jedoch nur ein auf Anrufen, und sie ist gänzlich ausgeschlossen, wenn in einem Staate eine entscheidende Behörde für Verfassungsstreitigkeiten besteht, wie dies in beiden Mecklenburg im ausgedehntesten Masse und ferner auch im Königreiche Sachsen, den Herzogthümern Sachsen-Gotha und Altenburg, in Braunschweig und Oldenburg der Fall ist.

Zur Kritik der Bestimmung vgl. Martitz S. 29 ff. Sie wird jedenfalls dann von üblem Erfolge sein, wenn Reichstag und Bundesrath sich über die zu entscheidende Frage nicht einigen können, der Zwiespalt also aus dem engern Kreise, wo er sich unheilbar erwies, in den weiteren hinausgetragen wird, um auch da ungelöst zu bleiben.

Artikel 77.

Wenn in einem Bundesstaate der Fall einer Justizverweigerung eintritt, und auf gesetzlichem Wege ausreichende Hülfe nicht erlangt werden kann, so liegt dem Bundesrathe ob, erwiesene nach der Verfassung und den bestehenden Gesetzen des betreffenden Bundesstaates zu beurtheilende Beschwerden über verweigerte oder gehemmte Rechtspflege anzunehmen, und darauf die gerichtliche Hülfe bei der Bundesregierung, die zu der Beschwerde Anlass gegeben hat, zu bewirken.

Vgl. Wiener Schlussacte Art. 29.

Der Artikel kam durch Verbesserungsantrag im verfassunggebenden Reichstage (Sten. Ber. S. 675) in die Verfassung.

XIV. Allgemeine Bestimmungen.

Artikel 78.

Veränderungen der Verfassung erfolgen im Wege der Gesetzgebung. Sie gelten als abgelehnt, wenn sie im Bundesrathe 14 Stimmen gegen sich haben.

Diejenigen Vorschriften der Reichsverfassung, durch welche bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in deren

Verhältniss zur Gesammtheit festgestellt sind, können nur mit Zustimmung des berechtigten Bundesstaates abgeändert werden.

I. Die Entstehungsgeschichte dieses wichtigen Artikels ist folgende. Der dem verfassunggebenden Reichstage vorgelegte Entwurf enthielt in Art. 7 Abs. 2 den Satz: „Die Beschlussfassung (im Bundesrathe) erfolgt mit einfacher Mehrheit, mit Ausnahme von Beschlüssen über Verfassungs-Veränderungen, welche zwei Drittel der Stimmen erfordern.“ (Drucksachen S. 12).

Der Abgeordnete Lasker beantragte in obigem Artikel die Worte „mit Ausnahme“ u. s. w. zu streichen und an den Schluss der Verfassung als gesonderten Artikel zu setzen:

„Veränderungen der Verfassung erfolgen im Wege der Gesetzgebung, jedoch ist zu denselben im Bundesrathe eine Mehrheit von zwei Dritteln der vertretenen Stimmen erforderlich.“

(Drucksachen S. 41).

Dies wurde angenommen und es kamen die vorstehenden Worte als Art. 78 in die Verfassung des norddeutschen Bundes.

In der mit Baden und Hessen vereinbarten Verfassung des deutschen Bundes wurde das Stimmenverhältniss geändert und statt „zwei Dritteln“ gesetzt „drei Viertheilen“.

In dem Protokolle vom 15. November 1870 (B.G.Bl. S. 650 ff.) wurde unter Ziff. 8 „zu Art. 78 der Verfassung allseitig als selbstverständlich angesehen, dass diejenigen Vorschriften der Verfassung, durch welche bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in deren Verhältniss zur Gesammtheit festgestellt sind, nur mit Zustimmung des berechtigten Bundesstaates abgeändert werden können.“

Auch der darauf folgende Vertrag mit Württemberg bewirkte keine Aenderung des Artikels. In dem dazu gehörigen Schlussprotokolle Ziff. 1 wurde die Verabredung des vorerwähnten badisch-hessischen Protokolls als auch auf Württemberg anwendbar erklärt.

Die mit Bayern vereinbarte Verfassung (Ziff. II §. 25) brachte den Art. 78 in die Gestalt des jetzigen Abs. 1; die dem nunmehrigen Abs. 2 sowie den oben angeführten Verabredungen des badisch-hessischen und württembergischen Protokolls entsprechende Bestimmung hatte der Vertrag unter Ziff. V, welche lautete:

„Diejenigen Vorschriften der Verfassung, durch welche bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in deren Verhältniss zur Gesammtheit

festgestellt sind, insbesondere, soviel Bayern angeht, die unter Ziff. III dieses Vertrages aufgeführten Bestimmungen, können nur mit Zustimmung des berechtigten Bundesstaates abgeändert werden."

Die Verfassung des deutschen Reiches vereinigte sodann diese ergänzende Bestimmung als Abs. 2 mit dem Artikel 78.

II. Wir werden die Erläuterung des Artikels 78 am Besten dadurch einleiten, dass wir zunächst die Entstehungsgeschichte des Absatzes 1 genauer verfolgen. Der Urheber desselben, Abgeordneter Lasker, äusserte im verfassunggebenden Reichstage (Sten. Ber. S. 352), dass ihn zur Stellung seines Verbesserungsantrages zwei Bedenken veranlasst hätten. Des Einen Bedenkens haben wir bereits in den Bemerkungen zu Art. 23. unter Ziff. I. gedacht. Es war nemlich nach der Fassung des Art. 7 im Regierungsentwurfe möglich, anzunehmen, dass der Bundesrath allein über Verfassungsänderungen beschliessen könne.

„Ich habe", erklärt Lasker, dieses Bedenken von Hause aus nicht getheilt, man muss aber gestehen, dass es von verschiedenen Seiten gekommen ist. Dieser Umstand gibt den Beweis, dass die Redaction nicht glücklich genug gefasst ist, um einem Missverständniss vorzubeugen, und den Ausspruch des Herrn Präsidenten der Bundes-Commissarien zu einem wirklichen Gesetze zu machen; ist es rathsamer, redactionell nach meinem Amendement Vorsorge zu treffen. (Vgl. auch Sten. Ber. S. 113.)

Es herrscht aber bei Vielen ein zweites Bedenken, welches bisher noch nicht widerlegt worden ist, ein Bedenken aus dem Art. 23, welches mich gleichfalls zu der redactionellen Aenderung bewegen möchte. Der Art. 23 bestimmt:

Der Reichstag hat das Recht Gesetze innerhalb der Competenz des Bundes vorzuschlagen.

Auch hier kann es wiederum zweifelhaft sein, ob dem Reichstage die Initiative bei Verfassungsänderungen zusteht. Der Zusatz „innerhalb der Competenz des Bundes" kann zu verschiedenen Deutungen Veranlassung geben; man könnte von der einen Seite ausführen, zur Competenz des Bundes gehören nur diejenigen Gegenstände, welche der Gesetzgebung ausdrücklich überwiesen sind, es gehören aber Verfassungsänderungen in strictem Sinne des Wortes nicht zur Competenz des Bundes. Ja, ich gestehe, diese Worte scheinen sogar überflüssig zu sein, wenn sie nicht eine einschränkende Bedeutung haben sollen; nichts desto weniger aber bin ich der Meinung, dass die Abfasser des Verfassungs-

entwurfs eine so weittragende Bedeutung sich bei den erwähnten Worten des Artikels nicht gedacht haben. Ich glaube desshalb, dass Sie es für mehr als eine redactionelle Verbesserung erachten werden, wenn ausdrücklich bestimmt wird, dass im Wege der Gesetzgebung Verfassungsänderungen bewirkt werden können, d. h. also, dass auch dem Reichstage die Initiative zusteht."

Es ergeben sich sonach aus den Worten des Abs. 1 unseres Artikels zwei Folgerungen:

1. Auch der Reichstag hat das Recht zur Anregung von Verfassungsänderungen (vgl. Art. 23).

2. Die Aenderungen der Verfassung können nicht einseitig zwischen den Bundesregierungen im Bundesrathe beschlossen werden, sondern nur unter Mitwirkung des Reichstages auf dem Wege der Reichsgesetzgebung.

Gegen die frühere Fassung des Abs. 1 erhebt Hiersemenzel (S. 213) einen Tadel, der auch den jetzigen Wortlaut mittrifft. Diese Fassung sei für den Zweck, Zweifel über das Anregungsrecht des Reichstages zu beseitigen, nicht glücklich gewählt:

„Dadurch dass Art. 78 den Modus, den „Weg" für Verfassungsänderungen feststellt, bejaht und constatirt er allerdings zugleich die Zulässigkeit von Verfassungsänderungen im Allgemeinen; denn ohne diese Zulässigkeit wäre eine Bestimmung über den einzuschlagenden Weg geradezu widersinnig; allein lediglich dadurch, dass als der einzuschlagende Weg der „Weg der Gesetzgebung" bezeichnet wird, wird die Materie der Verfassungsänderungen unter die Objekte der Bundesgesetzgebung noch keineswegs förmlich aufgenommen, ihnen noch keineswegs in jeder Beziehung gleichgestellt. Ja, der Zusatz von dem Erforderniss der Zweidrittelmajorität scheidet die Verfassungsänderungen von der gewöhnlichen Bundesgesetzgebung geradezu aus. Hierzu kommt, dass ein Amendement Schaffrath, welches „die Aenderung und Auslegung der Verfassung" ausdrücklich unter die Objekte der Bundesgesetzgebung in Art. 4 eingereiht wissen wollte, verworfen worden ist. Wäre dies Amendement statt des Lasker'schen angenommen worden und dagegen die Streichung der Worte „mit Ausnahme von etc." in Art. 7 unterblieben, so wäre das Recht der Initiative des Reichstages zu Verfassungsänderungen viel klarer gelegt."

Dieser Tadel dürfte doch die Sache etwas zu spitzfindig auffassen. Jedenfalls ist auch Hiersemenzel in seinem Endergebnisse mit uns

einverstanden. Vgl. zum Ganzen Sten. Ber. des Reichstages 1869 S. 446 und S. 649.

III. Es erhebt sich nunmehr die Frage, was unter Verfassungsänderungsgesetzen zu verstehen sei? Offenbar alle jene Gesetze, durch welche entweder eine Verfassungsbestimmung beseitigt oder abgeändert oder hinzugefügt werden will. Der Artikel spricht ohne jeglichen Vorbehalt. Alle Aenderungen der Verfassung sind auf dem Wege der Reichsgesetzgebung möglich. Da, wo das Gesetz nicht unterscheidet, nach bekannter Rechtsregel auch der Erklärende keine Unterscheidung zu machen berechtigt ist, besteht kein einleuchtender Grund, die Ausdehnung der Reichszuständigkeit, welche eine Aenderung des Art. 4 enthält, von der Bestimmung des Art. 78 auszunehmen. So selbstverständlich dies dem unbefangenen Blicke erscheint, war es doch eine mit ziemlicher Lebhaftigkeit erörterte Streitfrage des norddeutschen Bundesrechtes. Es wurde behauptet, der Bund sei nur für solche Gegenstände zuständig, welche ihm durch die Verfassung ausdrücklich überwiesen wurden; eine Erweiterung seiner Befugnisse könne nur unter Zustimmung aller Verbündeten, welche ihrerseits wieder die Genehmigung der Volksvertretungen bedürften, vor sich gehen. Eine zahlreiche Literatur ist über diese Frage erschienen. (Siehe dieselbe bei Rönne S. 51 und 52.)

Die Keime des Streites zeigten sich schon im verfassunggebenden Reichstage. Während die Abgeordneten Miquél und Wagener dem Bunde das Recht der Zuständigkeitserweiterung zuerkannten (Sten. Ber. S. 113, 317 und 318), äusserten Andere sich entgegengesetzt, am deutlichsten und entschiedensten Twesten. Er sagte (Sten. Ber. S. 308):

„Ich muss . . bei dieser Gelegenheit noch gegen einige Aeusserungen Verwahrung einlegen, welche heut und gestern über das Verhältniss der Competenz des Reichstages gefallen sind. Gestern bemerkte der Herr Finanzminister von der Heydt bei Gelegenheit der directen und indirecten Steuern, das sei eine vorläufige Bestimmung, die künftig im Wege der Gesetzgebung abgeändert werden könne und ähnlich meinte heute Herr von Vincke bei der vorigen Verhandlung, künftig würde man gewisse Grundsätze im Wege der Gesetzgebung feststellen können, auch wenn hier kein Vorbehalt gemacht würde. Dies glaube ich durchaus zurückweisen zu müssen, und gerade besonders im Interesse der kleineren Staaten. Es ist allgemeiner rechtlicher Grundsatz, geltend im Privatrecht wie im Staatsrecht, Niemand kann sich selbst seine Competenz erweitern. Eine Competenz, die nicht durch die Verfassung

dem Bundesrath und dem Reichstag beigelegt wird, können sich diese Körperschaften niemals später selbst beilegen, wenn es nicht ausdrücklich vorbehalten wird, dass dies im Wege der Verfassungsänderung geschehen kann und das würde ich doch für höchst bedenklich halten, denn das wäre allerdings der Weg, durch welchen im Wege Rechtens geradezu die kleineren Staaten mediatisirt werden könnten. Ich weiss nicht, ob die Herren Vertreter der Bundesregierungen sich dem unterwerfen wollen. Will man das aber nicht, so muss man den Grundsatz festhalten: der Reichstag und der Bundesrath werden sich künftig nie eine Competenz beilegen können, die ihnen nicht im Wege der Verfassung ausdrücklich zugewiesen ist."

Sind diese Aeusserungen unzweideutig, so sprach man sich vom Regierungstische nicht minder klar für die andere Meinung aus. Es war gerade der Vertreter eines jener Staaten, die Twesten in Schutz nahm, der hessische Bevollmächtigte Hofmann, welcher (Sten. Ber. S. 319) sagte:

„Ein Bedürfniss weitere Materien als die in Artikel 4 genannten auf dem Wege der Bundesgesetzgebung zu regeln, kann sich im Laufe der Zeit allerdings herausstellen; aber wenn dies Bedürfniss wirklich dringend ist, wird sich auch wohl die Zweidrittel-Majorität im Bundesrath finden, welche nöthig ist, um die gesetzgeberische Thätigkeit des Bundes auf solche Materien auszudehnen."

Der Zwiespalt der Meinungen setzte sich fort in den preussischen Kammern bei der Berathung über die Annahme der norddeutschen Bundesverfassung und trat im Reichstage 1869 gelegentlich der Verhandlungen über die Errichtung des Oberhandelsgerichtes und über Abänderung des Art. 4 Ziff. 13 der Verfassung wieder zu Tage. (Sten. Ber. S. 445 ff. 687 ff.) Die Twesten'sche Auffassung erlitt damals die erste entscheidende Niederlage; denn durch Annahme des Gesetzes über das Oberhandelsgericht war die Befugniss des Bundes zur Zuständigkeitserweiterung thatsächlich in Anspruch genommen.

Im preussischen Herrenhause äusserte darüber der Staatsminister Dr. Leonhardt (Sten. Ber. 1869/70 S. 59): „Wenn die Schöpfung des Bundesoberhandelsgerichtes innerhalb der ursprünglichen legislativen Competenzen des Bundes nicht lag, so ist sie doch gerechtfertigt auf Grund des Art. 78, sofern wir nemlich annehmen dürfen, dass im Bundesrathe zwei Drittel der Stimmen dafür gewesen sind, was weiter nicht zu bezweifeln ist."

Es erübrigt noch, die Gründe der Gegner einer Prüfung zu un-

terziehen. Wir halten uns zu diesem Behufe an Zachariä's Schrift „die Verfassungsänderung nach Art. 78", welche jene Gründe ziemlich erschöpfend zusammenstellt.

Zachariä sagt (S. 28), Artikel 2 der Verfassung bestimme, dass innerhalb des Bundesgebietes der Bund das Recht der Gesetzgebung „nach Massgabe dieser Verfassung" ausübe.

Hiemit sei auf das Positivste erklärt, dass der Bund nicht das Recht habe, seine Gesetzgebung über den Inhalt dieser Verfassung hinaus zu erstrecken. „Erst damit erhält der Art. 4 der Verfassung die ihm beikommende rechtliche Bedeutung, insofern er diejenigen Angelegenheiten einzeln aufzählt, welche der Gesetzgebung des Bundes resp. dessen Beaufsichtigung unterliegen sollen." Dasselbe gelte von den folgenden Abschnitten und Artikeln. Allein das heisst denn doch den Art. 78 dadurch erklären, dass man ihn als nicht vorhanden ansieht. Art. 78 bestimmt ja eben, dass die Bundesgesetzgebung auch auf Verfassungsänderungen sich erstreckt. Die Zuständigkeitserweiterung ist auch eine Verfassungsänderung, man müsste uns also den Beweis liefern, dass sie trotzdem in Art. 78 nicht gemeint sei oder nicht gemeint sein könne.

Diesen Beweis versucht Zachariä aus der Natur des Bundesstaates zu führen, eine Beweisführung, die zur selbstverständlichen Voraussetzung hat, dass man den Begriff des Bundesstaates überhaupt anerkenne. Der Gedanke, welcher der bezüglichen Erörterung Zachariä's (S. 1—28) zu Grunde liegt, ist der Twestens: „Niemand kann sich selbst seine Zuständigkeit erweitern." Gewiss nicht, wenn derjenige, dem gegenüber die Erweiterung stattfinden soll, es nicht zugesteht. Aber zugestanden kann dies doch werden, und zwar sowohl für den einzelnen Fall, als auch im Vorneherein, sei es unbedingt, sei es nur bei Erfüllung gewisser Voraussetzungen. Ein solches im Vorneherein gemachtes Zugeständniss liegt nun nach unserer Behauptung in Art. 78 Abs. 1.

Es hätten also die Gegner darzuthun, dass es trotz des klaren Wortlautes nicht in Art. 78 liege. Dieser Nachweis ist offenbar mit der blosen Berufung auf die Natur des Bundesstaates nicht erbracht.

Man hat wohl auch gefühlt, dass mit dem Beweise aus der Natur der Sache nicht durchzudringen sei, und versucht, dem Wortlaute selbst eine für das gewünschte Ergebniss günstigere Deutung zu geben. Man sagte desshalb, das Wort „Verfassung" in Art. 78 sei nicht als gleichbedeutend mit „Verfassungsurkunde" zu nehmen; sondern es be-

deute denjenigen Theil der Verfassungsurkunde, welcher die Verfassung im strengen Wortsinne betreffe. Zu der Verfassung in dieser Bedeutung gehörten die Bestimmungen über die Zuständigkeit nicht.

Dem gegenüber kann man wohl einfach auf die Ueberschrift und den Eingang, dann auf Art. 2 der norddeutschen Bundes-, wie der deutschen Reichsverfassung verweisen und nunmehr auch auf Abs. 2 des Art. 78, wo „Verfassung" ganz unstreitig im Sinne von „Verfassungsurkunde" steht, und wo noch dazu von Bestimmungen über die Zuständigkeit die Rede ist.

Konnte man schon für das norddeutsche Bundesrecht über die Tragweite des Art. 78 kaum mit Berechtigung Zweifel hegen, so sind dieselben für das Bundesrecht des deutschen Reiches geradezu ausgeschlossen.

Im II. ausserordentlichen Reichstage 1870 kam die im bayerischen Vertrage bewirkte Abänderung des Stimmenverhältnisses bei Abstimmungen nach Art. 78 Abs. 1 zur Sprache.

„Mit Bayern verhandeln", äusserte der Abgeordnete Lasker (Sten. Ber. S. 129), „den Eintritt Bayerns anstreben, heisst von vornherein — darüber machen wir uns keinen Zweifel — die Competenzerweiterung an andere Bedingungen knüpfen, als diejenigen, welche für den norddeutschen Bund gegolten haben."

Und der Präsident des Bundeskanzleramts, Staatsminister Delbrück gab (Sten. Ber. S. 143) folgenden amtlichen Aufschluss:

„Es war von Seiten Bayerns gegen die Dreiviertel-Majorität in der Beschränkung auf gewisse Angelegenheiten keine Erinnerung erhoben. Es wurde dagegen in Bezug auf Verfassungsänderungen, die eine gewisse Qualifikation hatten, namentlich in Bezug auf den Art. 4 von Bayern ein Veto in Anspruch genommen. Es gehörte dieser Punkt zu den schwierigsten Fragen, die überhaupt in der ganzen Verhandlung mit Bayern zu erledigen waren. Dass man von der Dreiviertelmajorität, die auf der einen Seite festgehalten wurde, sich herbeiliess zu einem Veto von 14 Stimmen, das wurde bewilligt, indem man auf der andern Seite das absolute Veto Bayerns für gewisse Verfassungsänderungen aufgab."

Das sind ganz unzweideutige Erklärungen. Und es blieb nicht nur bei den Erklärungen, es wurde schon damals darnach gehandelt. Durch eben den bayerischen Bundesvertrag erlitt Art. 4 eine Abänderung, indem Ziff. 16 demselben hinzugefügt, die Bundeszuständigkeit auf die Press- und Vereinsgesetzgebung ausgedehnt wurde.

Man hat die rechtliche Tragweite dieser Abänderung auch vollkommen erkannt. Der Abgeordnete Lasker sagte (Sten. Ber. S. 84):

„In Beziehung auf die Competenzerweiterung wird zu meiner grossen Freude durch die neuen Verträge mit Württemberg, Baden und Hessen und auch durch den Vertrag mit Bayern ein Streit aus der Welt geschafft, den unter dem Namen Competenz - Competenz der Herr Abgeordnete Windhorst hier im Reichstage lebhaft zu vertreten pflegte und auch heute lebhaft vertreten hat. Denn sowohl aus dem Inhalte der Verfassung wie auch aus dem Umstande, dass thatsächlich in dem Art. 4 ein neuer Gegenstand gemeinsamer Gesetzgebung und Aufsicht aufgenommen wird, geht eben hervor, dass alle Faktoren, welche bei dem gegenwärtigen Gesetze betheiligt sind, darin übereinstimmen, dass die Ausdehnung der Competenz lediglich eine Bundesangelegenheit und keine Angelegenheit der Einzelnstaaten ist."

Der Abg. Brauchitsch erkannte in Einem Athem die Folgerungen aus der Abänderung des Art. 4 an und verwahrte sich dagegen, letzteres allerdings nutzlos. Er bemerkte (Sten. Ber. S. 105):

„Ein formelles Bedenken gegen Art. 4 der neuen Bundesverfassung ist von grosser Wichtigkeit. Die Competenz des Bundes wird dort unter einer neuen Nummer 16 auch auf die Presse und das Vereinswesen ausgedehnt . . . . Ich halte es . . für ein nicht ganz ungefährliches Präcedens . . . . . dass jetzt ohne weitere Zustimmung der einzelnen Bundesstaaten auch im norddeutschen Bunde dieser neue Gegenstand der Gesetzgebung des Bundes unterstellt wird. Sie wissen, dass bisher über diese Frage viel gestritten ist, dass der Bund sich selbst seine Competenz soll erweitern dürfen. Diese Frage wird hiemit affirmativ entschieden, insofern die einzelnen Landesvertretungen im norddeutschen Bunde nicht weiter gehört werden sollen."

In der bayrischen Kammer der Abgeordneten erklärte am 16. Dezember 1871 der Staatsminister von Lutz (Sten. Ber. S. 112):

„Sie erinnern sich, m. H., dass früher im norddeutschen Bunde eine Controverse darüber bestanden hat, ob zur Competenzerweiterung jeder einzelne Landtag wieder zustimmen müsse. Es war nicht einmal, sondern zehn und zwanzigmal bei den Verhandlungen in Versailles — sie haben ja fünf Wochen lang gedauert — davon die Rede, dass diese Controverse aus der Welt geschafft werden müsse, und nicht die bayrische Vertretung allein, sondern auch die Vertreter aller andern Staaten konnten sich schliesslich der Ueberzeugung nicht entziehen, dass es für die Folge nicht mehr auf die alte Controverse ankommen könne, son-

dern dass diese beseitigt werden müsse und zwar in dem Sinne, dass das Reich kraft seiner Legislative berechtigt sei, auf Grund der Abstimmungen im Bundesrath und Reichstag, wo das Volk ja auch vertreten ist, über Verfassungsänderungen und in Sonderheit auch über Competenzerweiterungen zu beschliessen".

Auch in der württembergischen Abgeordnetenkammer erklärte Minister von Mittnacht am 23. Dezember 1870 (Sten. Ber. S. 45):

„Im Uebrigen gehen nun alle contrahirenden Theilen davon aus, dass unter den Veränderungen der Verfassung, die der jetzige Art. 78 der Bundesverfassung erwähnt, auch Competenzerweiterungen zu verstehen sind".

Der Berichterstatter der bayrischen Abgeordnetenkammer über die Versailler Verträge, Jörg, begründet seinen Antrag auf Ablehnung derselben gerade mit dieser Auffassung des Art. 78 (Beilagenband 1870/71 III. S. 82 und S. 89). Er sagt:

„Nachdem bei den Ausschussverhandlungen sich herausgestellt hat, dass die in dem Referat S. 82 geäusserten Bedenken bezüglich der in Preussen officiell gewordenen Interpretation des Art. 78 nur allzu begründet sind, indem die k. Staatsregierung die Auffassung des Bundeskanzleramtes constatirt hat, dass allerdings der Bundesverfassung die Fähigkeit verbleiben müsse, sich aus sich selbst herauszubilden: sucht das Minoritätsgutachten über dieses schwere Präjudiz für die constitutionellen Rechte der Einzelstaaten zu beruhigen".

Man war sich demnach bei Begründung des deutschen Reiches überall, im Norden wie im Süden, klar über die Bedeutung des Art. 78. Desshalb mussten gerade jene, welche, weil sie diese Bedeutung erkannten, der Annahme der Verfassung widerstrebten, am allermeisten die richtige Auslegung des Artikels verfechten, nachdem die Verfassung angenommen war. Sie haben das, wie wir später sehen werden, nicht gethan.

Zu den zwei Auffassungen des Art. 78 Abs. 1, deren wir bisher Erwähnung thaten, kömmt noch eine dritte, die sich in einem Aufsatze der Allgemeinen Zeitung (1871 S. 6217) vertreten findet. Der Verfasser meint:

Was nicht speziell dem Reich als ein Souveränetätsrecht der Centralgewalt zugewiesen sei, sei stillschweigendes Reservatrecht jedes einzelnen Staates. Daraus folge aber durchaus kein liberum veto für jeden Einzelstaat. „Wenn einmal die Mehrheit von 45 Stimmen erreicht ist, so kann das „Nein" des Einzelstaates das Ge-

setz als solches nicht mehr hindern; der vom Bundesrath (gegen weniger als 14 Stimmen) sanktionirte Mehrheitsbeschluss des Reichstags ist auch im Falle der Competenzerweiterung auf ein bisher den Einzelstaaten zustehendes Souveränetätsrecht vollkommen gültiges Reichsgesetz; nur findet dasselbe auf den dissentirenden Einzelstaat keine Anwendung. Es tritt dieses Recht aus der bisherigen Reihe der Reservatrechte für alle Staaten in die Kategorie der speciellen Reservatrechte der einzelnen Staaten."

Man frägt sich mit einigem Erstaunen, wo der Verfasser das Alles her habe? Das ist schwer zu sagen. Wir müssen uns mit der Ueberzeugung begnügen, dass jedenfalls in Art. 78 nichts davon stehe.

IV. Diejenigen Vorschriften der Verfassung, durch welche bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten im Verhältnisse zur Gesammtheit festgestellt sind, können nur mit Zustimmung des Berechtigten abgeändert werden. So sagt Abs. 2 unseres Artikels.

Man pflegt von dieser Bestimmung gewöhnlich als von der Bestimmung über die „Reservatrechte" zu sprechen. Es ist wahr, dass diese Rechte den Abs. 2 veranlasst haben. Allein seinem Wortlaute nach begreift er nicht blos diese Rechte, sondern alle „bestimmten Rechte einzelner Bundesstaaten im Verhältniss zur Gesammtheit." Darunter aber sind nicht nur die von einzelnen Bundesgliedern zurückbehaltenen Rechte (Reichsverf. Art. 4 Ziff. 1. 8. 10; Art. 34; 35 Abs. 2; 46 Abs. 2; 52; Schlussbestimmung zu Abschn. XI und XII), sondern auch die einzelnen Verbündeten verliehenen Rechte im Bunde (die Präsidialrechte Preussens, die Stimmrechte nach Art. 6, die besonderen Rechte einzelner Staaten nach Art. 8 der Verf. und Oldenburgs nach Art. 22 des Zollvereinsvertrages von 1867 und Ziff. 13 des Schlussprotokolls hiezu) zu verstehen.

Diesen Unterschied hat schon der k. sächsische Staatsminister Frhr. von Friesen in der sächsischen Abgeordnetenkammer richtig bemerkt. (Hirth's Annalen V. S. 1617 ff.) Derselbe erklärte, seiner Ansicht nach seien die Reservatrechte nicht gleichbedeutend mit den in Art. 78 Abs. 2 erwähnten Rechten. Es gebe Rechte letzterer Art, welche keine vorbehaltenen Rechte seien. Er gab sodann über die Entstehungsgeschichte der in Rede stehenden Bestimmung bei den Verhandlungen von Versailles nähere Aufschlüsse.

„Es wurde damals", sagte der Minister, „. . . die Idee ausgesprochen, dass es doch wünschenswerth sei . . . gewisse ursprüngliche Rechte der einzelnen Staaten festzustellen, welche nicht durch Majo-

ritätsbeschluss geändert werden könnten; damals war noch nicht von der Ausdehnung die Rede, in welcher eine solche Feststellung wünschenswerth sein könnte. Darauf wurde von anderer Seite geantwortet, das sei doch eigentlich nicht nöthig; denn gewisse iura singulorum, die niemals durch Majoritätsbeschluss genommen werden könnten, kämen ja in allen Vereinigungen verschiedener Einzelner zu Gemeinschaften, in allen rechtlichen Verhältnissen vor, solche iura singulorum existirten daher auch in dem damaligen norddeutschen Bunde und werden in dem künftigen deutschen Reiche auch existiren. Es sei unnöthig, dies besonders auszusprechen. Dabei konnte man sich einigermassen beruhigen, damit konnte man einverstanden sein. Aber es entstand nun der Wunsch, dem Begriffe der iura singulorum, der ja schon im Privatrechte nicht ganz klar und feststehend, im öffentlichen Rechte aber noch viel unbestimmter ist, einen bestimmten und klaren Ausdruck zu geben, und es wurde eine bestimmte Formulirung dafür gesucht. Dabei tauchte die Idee auf, man möge geradezu die einzelnen Paragraphen benennen, die dahin gehörten; man überzeugte sich aber bald, dass das eine Unmöglichkeit sei. Es wäre schon schwer gewesen, dass sich die Regierungen darüber geeinigt hätten; es wäre aber noch schwerer gewesen, die Zustimmung des Reichstags dazu zu erlangen. Man begnügte sich also damit, den Begriff der iura singulorum in einer verständlichen und klaren Fassung auszusprechen, welche dahin festgesetzt wurde: „diejenigen Vorschriften der Verfassung, durch welche bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in dem Verhältniss zur Gesammtheit festgestellt wurden.“ Die Vereinigung darüber findet sich zuerst in dem Protokolle vom 15. November 1870 niedergelegt, welches in Versailles aufgenommen wurde und sich auf den Beitritt von Baden und Hessen zum norddentschen Bunde bezieht.“

Soviel ist jedoch immerhin richtig, dass in dem ganzen Streite, welcher über die Bedeutung des Artikels 78 Abs. 2 sich erhoben hat, die Bestimmung desselben in erster Linie auf die sogenannten Reservatrechte bezogen wurde.

Der Streit über die Auslegung des Abs. 2 lässt sich in die Frage zusammenfassen: Ist unter der „Zustimmung des berechtigten Bundesstaates“ die Zustimmung des Souveräns im Bundesrathe zu verstehen, oder ist nebst der Zustimmung des Landesherrn auch jene der Landesvertretung nothwendig?

Wir stellen uns zunächst die Aufgabe, aus dem Wortlaute des Satzes im Zusammenhalte mit sonstigen Bestimmungen der Verfassung

und der Verträge die Antwort auf jene Frage zu finden. Man stützte sich vor Allem auf den Ausdruck Bundesstaat; die Zustimmung des Bundesstaates sei blos dann gegeben, wenn alle gesetzgebenden Factoren sich ausgesprochen hätten. Das ist einfach eine unbewiesene Behauptung, die mit dem monarchischen Princip wie mit dem Sprachgebrauch der Reichsverfassung im Widerspruche steht. „Wenn jene Auffassung richtig wäre", rief Minister von Lutz den bayr. Abgeordneten am 16. Dec. 1871 (Sten. Ber. S. 112) zu, „so müssten Sie doch einen Grund dafür anführen, wesshalb der Ausdruck „Bundesstaat" in dem 2. Absatz des letzten Verfassungsparagraphen etwas Anderes bedeuten soll, als in allen andern Artikeln der Reichsverfassung. Einen solchen Grund werden Sie nie und nimmer aufzubringen im Stande sein. Wenn die Verfassung daran gedacht haben würde, hier etwas von Zustimmung der einzelnen Landtage abhängig zu machen, hätte sie sich gewiss einer sehr grossen Unterlassung schuldig gemacht, wenn sie nicht auch die Form dafür festgestellt und bestimmt hätte, in welcher noch andere Faktoren als die Bundesrathsmitglieder sich dem Reiche gegenüber in der Lage befinden, ihre Willensmeinung auszusprechen."

Art. 78 stellt als Hauptsatz an die Spitze: Veränderungen der Verfassung erfolgen im Wege der Gesetzgebung.

Er bestimmt sodann weiter:

1. Sie gelten als abgelehnt, wenn sie im Bundesrathe 14 Stimmen gegen sich haben.

2. Handelt es sich um Sonderrechte, so genügt zur Ablehnung schon die Stimme des Berechtigten.

Wir behaupten also, dass Art. 78 unter die Verfassungsänderungen nicht blos die gewöhnlichen Zuständigkeitserweiterungen rechne, sondern auch diejenigen, durch welche Sonderrechte beseitigt werden sollen.

Es geht dies vor Allem hervor aus dem Wortlaute; denn Abs. 2 spricht von Abänderungen von Vorschriften der Reichsverfassung, nicht etwa von Abänderungen der Sonderrechte, er bedient sich also genau derselben Ausdrücke wie der erste Satz des Abs. 1.

Noch zweifelloser wird diese Auffassung dann, wenn man den bayrischen Vertrag in Betracht zieht. Dieser enthält unter Ziffer III nach den Eingangsworten: „Die vorstehend festgestellte Verfassung des Deutschen Bundes erleidet hinsichtlich ihrer Anwendung auf das Königreich Bayern nachstehende Beschränkungen", in 6 Paragraphen die bayrischen Sonderrechte. Sodann besagt § 7: „Die in den vor-

stehenden §§ 1 bis 6 enthaltenen Bestimmungen sind als ein integrirender Bestandtheil der Bundesverfassung zu betrachten." § 7 hat zwar keine formelle Geltung mehr, allein für die Absicht der vertragschliessenden Theile legt er das vollgiltigste Zeugniss ab, das man nur wünschen kann.

Wenn sonach die Abänderung der die Sonderrechte betreffenden Bestimmungen als Verfassungsänderung betrachtet werden muss, so ergibt sich als Folgerung, dass der hiezu einzig und allein einzuschlagende Weg der der Reichsgesetzgebung ist.

Von dieser aber sagt Art. 5, dass sie ausgeübt werde durch den Bundesrath und den Reichstag, und nach Art. 6 besteht der Bundesrath aus den Vertretern der Mitglieder des Bundes. Art. 7 führt aus, über welche Gegenstände die Beschlussfassung des Bundesrathes sich erstreckt, und er nennt in Abs. 3 die Bestimmungen des Art. 78 und zwar des ganzen Art. 78 ausdrücklich mit.

Daraus erhellt, dass zur Beschlussfassung über die Sonderrechte dieselben Organe berufen sind, wie zur Beschlussfassung über Verfassungsänderungsgesetze.

Es folgt daraus weiter, dass die Abstimmung der Bundesrathsmitglieder entweder in beiden Fällen an eine Genehmigung der Landesvertretungen gebunden ist, bzw. gebunden werden kann, oder gar nicht. Eine Ansicht, welche behauptet, nur wenn es sich um Beseitigung von Sonderrechten handelt, sei eine solche Mitwirkung der Kammern eines Einzelstaates statthaft, nicht bei Beschlüssen über andere Zuständigkeitserweiterungen, ist eine von vorn herein unmögliche.

Die zu beantwortende Frage darf demnach auch so gefasst werden: „Ist es reichsverfassungsmässig erlaubt, die Abstimmung der Bundesrathsmitglieder über Erweiterung der Zuständigkeit des Reiches landesrechtlich an die Einwilligung der Kammern zu binden?"

Wir antworten auf diese Frage mit Nein. A. M. sind Meyer (staatsrechtliche Erörterungen S. 73) und Pözl (das bayerische Verfassungsrecht auf der Grundlage des Reichsrechtes S. 95.)

Art. 78 scheidet überhaupt die Gesetze über Zuständigkeitserweiterung von den übrigen Verfassungsänderungsgesetzen nicht aus; er bestimmt für beide gleichmässig den Weg der Reichsgesetzgebung. Das heisst, in beiden Fällen sind dieselben Organe in derselben Weise zur Entscheidung berufen.

Die oben aufgeworfene Frage kann sonach auch in folgender Form gebracht werden: „Ist es reichsverfassungsmässig statthaft, die

Abstimmung der Bundesrathsmitglieder über Reichsgesetze landesrechtlich an ein Votum der Kammern zu binden?"

Wir glauben, Niemand wird es wagen, diese Frage zu bejahen. Eine solche Bejahung stünde mit dem Wortlaute der Art. 5 und 6 in zu offenbarem Widerspruche. Mitglieder des Bundes sind in den monarchischen Bundesstaaten die Souveräne, nicht die Bevölkerungen. Die Fürsten haben, wie wir in den Erläuterungen zu Art. 6 unter I ausführten, durch Annahme der Verfassung das Recht der Stimmführung im Bundesrathe unbeschränkt erhalten. Die Beschränkung dieses Rechtes durch Landesgesetz enthielte sonach eine unzulässige Abänderung des Art. 6 der Reichsverfassung. In einem Aufsatze der Allgemeinen Zeitung (1871 S. 6326) heisst es sehr treffend: „Das zweite Alinea beschäftigt sich mit einer bestimmten Kategorie von Verfassungsänderungen... und bestimmt hinsichtlich derselben die Besonderheit, dass hier Eine Stimme, die des berechtigten Staates, zur Verwerfung hinreichen soll. Diese Bestimmung modificirt den im ersten Alinea aufgestellten Grundsatz einzig und allein in dem speciell hervorgehobenen Punkte; in allen übrigen muss es, nach bekannten Interpretationsregeln, bei jenem Grundsatze sein Verbleiben haben. Somit erfolgen auch die auf die Reservatrechte bezüglichen Verfassungsänderungen im Wege der Reichsgesetzgebung, und es kann der Verzicht auf ein Sonderrecht von einer ständischen Genehmigung ebensowenig abhängen als die Zustimmung zu einer Abänderung der Reichsverfassung überhaupt. Das Landesrecht, auf das man sich beruft, ist hier durch das Reichsrecht durchbrochen und das höhere Gesetzgebungsrecht des Reiches geht dem Gesetzgebungsrecht der einzelnen Landesvertretungen (?Staaten) vor."

Nicht minder äusserte Minister von Mittnacht in der württembergischen Abgeordnetenkammer (Hirth's Annalen V. S. 1613): „Dass die Frage, die uns beschäftigt, eine Frage nicht der Auslegung der Reichsverfassung sei, sondern eine Frage des innern Landesverfassungsrechts, das ... kann ich als begründet nicht zugeben. Darin liegt auch der Kern der ganzen Frage. Die Bestimmungen über Reservatrechte sind nun einmal als Vorschriften der Reichsverfassung erklärt, und es hat nun einmal die Reichsverfassung den Gegenstand geregelt und zwar dahin geregelt, dass sie die Entscheidung gelegt hat in die Hände der Reichsorgane, des Bundesrathes und des Reichstages. Ich kann nicht glauben, dass es einer Landesverfassung zustehen würde, ihrerseits nun die Entscheidung mitzulegen in die Hände der Landesvertretungen. Ich halte eine Vermengung hier des Reichsver-

fassungsrechts und des Landesverfassungsrechts, die unvermittelte Nebeneinanderstellung beider für verfehlt und bedenklich."

Aber auch abgesehen von den aus dem Wortlaute der Verfassung geschöpften Gründen zeigen die sachlichen Erwägungen die Ungereimtheit der hier bekämpften Ansicht. Denn wollte man bei Abstimmungen über Reichsgesetze die Bundesglieder an die Genehmigung der Volksvertretungen binden, so wäre nicht einzusehen, was der Reichstag — als abermaliger Vertreter der Bevölkerungen — überhaupt mit der Gesetzgebung noch zu thun hätte. Man hätte dann statt eines vereinfachten Ganges der Reichsgesetzgebung einen derartig verwickelten, dass an eine erspriessliche Wirksamkeit des Bundes gar nicht zu denken wäre. Denn man muss sich vergegenwärtigen, dass was Ein Bundesglied thun darf, Alle thun dürfen, dass also die Folge des Grundsatzes ein Zustand wäre, welcher die Landesgesetzgebung durch die des Reiches und diese durch jene lähmen würde. Am Auffallendsten würde dieser Missstand da zu Tage treten, wo die Gesetzgebung des Reiches eine ausschliessliche ist. „Die so mühsam durchgesetzte Bestimmung der Reichsverfassung", sagt der oben angeführte Mitarbeiter der Allgemeinen Zeitung (S. 6327) „dass 14 Stimmen im Bundesrath eine Abänderung der Verfassung verhindern können, hätte offenbar gar keinen Sinn, wenn man annehmen würde, dass Verfassungsänderungen den Einzellandtagen zur Genehmigung vorzulegen sind. Denn diese letztere Schranke der Verfassungsentwickelung wäre so riesengross, dass jenes Stimmerforderniss daneben gar nicht in Betracht kommen könnte."

Zu diesen Beweisgründen aus dem Wortlaute und dem Geiste der Verfassung gesellen sich noch diejenigen, welche aus der Entstehungsgeschichte der hier besprochenen Bestimmung sich ergeben. (Vgl. hiezu die Zusammenstellung in Hirth's Annalen V. S. 1585 ff.: Authentische Erklärungen über die Reservatrechte in der Reichsverfassung.)

Ueber die Verhandlungen zu Versailles erzählte Staatsminister von Lutz in der bayrischen Abgeordnetenkammer (1871 Sten. Ber. S. 112): „In der That, m. H., kann ich Ihnen übrigens aus den Verhandlungen, die über die betreffende Frage in Versailles gepflogen worden sind, versichern, dass nicht allein niemand daran gedacht hat, in dem 2. Absatz des Schlussparagraphen der Verfassung die Zustimmung der ständischen Versammlungen eines Staates als ein nothwendiges Requisit zu bezeichnen, sondern im Gegentheil sämmtliche Contrahenten waren darüber einig, dass es sich in der That . . . bei

dem Bunde nur darum handelte, dass die für einen Staat bevollmächtigten Bundesrathsmitglieder ihre Stimmen für das Fallenlassen eines in Frage stehenden Separatrechtes des einzelnen Staates abgeben." Noch eingehender berichtete Minister von Mittnacht in der württemb. Abgeordnetenkammer (Hirth's Annalen V. S. 1629).

Im II. ausserordentlichen Reichstage 1870 äusserte bei Berathung des Artikels 78 in der Sitzung vom 7. December (Sten. Ber. S. 133) der Abgeordnete Lasker, man müsse sich darüber verständigen, in welcher Weise die Zustimmung des berechtigten Bundesstaates in Art. 78 Abs. 2 gedacht werde:

„Ich habe bereits in den allgemeinen Worten zu den Verträgen meine Ansicht ausgedrückt (S. 85), dass unter dieser Zustimmung nur verstanden werden kann die Stimme des berechtigten Staates im Bundesrathe, so dass ein Rückgriff auf die legislativen Factoren des besonderen Staates nicht mehr nothwendig ist. Die Sache scheint mir aber so ausserordentlich wichtig, dass ich die Frage an den Herrn Präsidenten des Bundeskanzleramts richte, ob er in der Lage ist, uns eine authentische Interpretation über den Willen der Vertragschliesser zu geben, oder sich mindestens auszudrücken, was er selber darunter verstanden habe.

Wir werden kaum umhin können, in irgend einer Weise zu erklären, sofern das Hohe Haus damit einverstanden ist, dass wir, als ein Theil derjenigen Factoren, welche die Verfassung zu Stande bringen, unter dieser Bestimmung verstehen: die Stimme des berechtigten Staates im Bundesrathe. Diese Interpretation wird Geltung erlangen, wenn kein gleichberechtigter Factor gegen sie Widerspruch erhebt."

Präsident Delbrück entgegnete:

„Eine authentische Interpretation kann ich hier nicht geben; ich kann nur sagen, dass ich unter dieser „Zustimmung" nichts anderes verstanden habe als die Zustimmung im Bundesrathe und dass mir eine entgegenstehende Auffassung nicht bekannt geworden ist."

Der Abgeordnete Hoverbeck, welcher sodann das Wort ergriff, sagte:

„Ich glaube, dass die Aufklärung des Herrn Präsidenten des Bundeskanzleramtes möglichst vollständig die Bedenken des Herrn Abgeordneten Lasker erledigt; dass aber auch die Sache selbst so auf der Hand liegt, dass diese Erklärung als eine natürliche und ange-

messene wohl auch von den andern Factoren, die dabei mit zu sprechen haben, wird anerkannt werden."

Hiemit ist festgestellt, dass im norddeutschen Bunde die Regierungen und der Reichstag in der gleichen, mit der hier vertretenen übereinstimmenden Auffassung sich begegneten.

Auch die den Bundesverträgen missgünstige sogenannte patriotische Partei der bayrischen Abgeordnetenkammer gab sich über den Inhalt des Art. 78 Abs. 2 der Verfassung keiner Täuschung hin. Als in dieser Kammer die Verträge zur Berathung kamen, äusserte der Berichterstatter der Mehrheit des besonderen Ausschusses, Jörg (Verhandlungen der bayr. Kammer der Abg. 1870. Beil. Bd. III S. 82):

„Die letztgedachten Bestimmungen (Ziff. III des Hauptvertrages) können nur mit Zustimmung der „berechtigten Bundesstaaten" abgeändert werden: so sagt die Declaration. Eine Mehrheit von 45 Stimmen fordert Art. 78 zur Genehmigung von Verfassungsänderungen. Allein nirgends ist festgestellt, ob und wie weit die fraglichen Voten der Bundesrathsmitglieder an die Zustimmung der gesetzgebenden Faktoren der Einzelländer gebunden sein sollen oder nicht.

Augenscheinlich liegt hier eine Lebensfrage für das Recht der bayrischen Landesvertretung vor, von welchem Rechte ohnehin nur mehr spärliche Reste übrig bleiben würden. Eine ausdrückliche Festsetzung über das Verhältniss der Bundesrathsbeschlüsse zu den constitutionellen Rechten der Einzelländer wäre aber um so mehr erforderlich gewesen, als vor wenig mehr als einem Jahre sowohl im preussischen Abgeordnetenhause als im preussischen Herrenhause die Bundes- und resp. preussische Regierung sich für eine Auffassung und Interpretation des früheren Art. 78 entschieden hat, welche das constitutionelle Recht der Einzelländer dem Belieben der im Bundesrathe vertretenen Regierungen, der eigenen sowohl als der fremden, wehrlos preisgeben würde. Und zwar hat sich diese Interpretation im grellsten Widerspruche zu der bei der ersten Berathung der Verfassung im norddeutschen Reichstag von Seite des Referenten der Commission (? es gab dort weder einen Referenten noch eine Commission) constatirten Auffassung geltend gemacht."

Auf Grund dieser Ausführungen beantragte Jörg Ablehnung des Vertrages und verlangte für den Fall der Wiederanknüpfung der Verhandlungen mit dem Nordbunde eine Aenderung des Art. 78. Die Aenderung unterblieb, der Vertrag wurde angenommen.

Noch ein werthvolles Zugeständniss können wir dem Jörg'schen Vortrag entnehmen. Er erkennt an, dass für Abs. 2 des Art. 78 dieselben Grundsätze gelten, wie für Abs. 1.

Dem Berichte Jörg's gegenüber versuchte die Minderheit des Ausschusses in ihrem Gutachten (a. a. O. S. 86) die unrichtige Ansicht zu vertheidigen, dass es zulässig sei, die Bundesrathsbevollmächtigten hinsichtlich der Stimmabgabe bei Verfassungsänderungen an die Genehmigung des Landtages durch Landesgesetz zu binden.

Dem entgegnete der Berichterstatter der Mehrheit (a. a. O. S. 89):

„Das Minoritätsgutachten weist 1. darauf hin, dass die k. Staatsregierung für ihre Voten im Bundesrath in Bezug auf Verfassungsänderungen oder in Bezug auf die uns bewilligten Sonderrechte sich dem bayerischen Landtage gegenüber verantwortlich fühlen würde. (Von einer vorherigen Erholung dieser Zustimmung war aber meines Wissens im Ausschuss die Rede nicht). Es könne ja die k. Staatsregierung durch ein Landesgesetz in dieser Beziehung auch formell gebunden werden.

Referent hat von einer Interpretation des Artikels 78 gesprochen, welche das constitutionelle Recht der Einzelländer dem Belieben der im Bundesrathe vertretenen Regierungen, „der eigenen sowohl als der fremden“ wehrlos preisgeben würde. Die im Minoritätsgutachten angeführten Trostgründe sind nicht geeignet, über die Besorgniss vor künftigen Conflikten auch nur in ersterer Beziehung zu beruhigen, wobei selbst dahin gestellt bleiben mag, ob und in wie weit die Aufstellung des Minoritätsgutachtens Stich zu halten vermag vor dem Rechtssatz, dass Reichsgesetze den Landesgesetzen vorgehen.“

Die Aeusserungen in den Ausschussverhandlungen, auf welche Jörg Bezug nimmt, sind wohl die a. a. O. S. 100 verzeichneten.

Staatsminister von Lutz sagte:

„Die Möglichkeit der Verfassungsänderung und Entwickelung aus sich selbst soll von den einzelnen Bundesstaaten nicht gehindert werden, es ist aber kein Zweifel, dass die bayerische Regierung dem Landtage für ihre Stimmführung im Bundesrathe verantwortlich bleibt.“

Darauf erwiderte Referent Jörg:

„In Art. 78 liege das Hauptmerkmal des zerreibenden Charakters

dieses Vertrages. Bei Berathung der norddeutschen Bundesverfassung habe der Referent Twesten als selbstverständlich angenommen, dass die einzelnen Landesvertretungen zu Verfassungsänderungen zustimmen müssten. Die preussische Regierung habe sich auf den entgegengesetzten Standpunkt gestellt. Die Erklärung des Herrn Ministers von Lutz sei kein Trost, denn die Landeskammern würden dann ständig vor vollendete Thatsachen gestellt sein."

Staatsminister von Lutz:

„Diese Frage habe die schwersten Bedenken bereitet, allein es musste dazu „Ja" gesagt werden, wenn die Verträge zum Abschlusse kommen sollten. Das bayerischer Seits verlangte Veto sei abgelehnt worden. Der Trost gegen den corrosiven Charakter dieser Bestimmung liege in der Lebenskraft des deutschen Particularismus, in dem deutschen Charakter."

Man kann hier dem Minister gewiss nicht Undeutlichkeit vorwerfen. Und so liessen sich noch zahlreiche Aeusserungen aus den damaligen Verhandlungen der bayerischen Abgeordnetenkammer anführen, aus welchen auf's Unzweideutigste hervorgeht, dass man vollkommen darüber im Klaren war, was nach der allein vertraggemässen Auslegung die Bedeutung des Art. 78 sei. Doch wird das, was wir hier wiedergaben, genügen. Wir würden diesen Bericht noch kürzer gehalten haben, wenn nicht gerade in der bayerischen Abgeordnetenkammer der erste Versuch gemacht worden wäre, die anerkannten bundesrechtlichen Bestimmungen durch die Landesgesetzgebung zu durchbrechen.

Es war ganz zweifellos, dass die erwähnten Erklärungen des Staatsministers von Lutz nichts Anderes besagen konnten und wollten, als dass das bayerische Ministerium den Kammern nach dem Ministerverantwortlichkeitsgesetz haftbar sei, wenn durch sein Verschulden das der Krone zustehende Stimmrecht im Bundesrathe zum Nachtheile des Landes ausgeübt würde, dass aber der Staatsminister durchaus nicht sagen wollte, bezüglich ihrer Abstimmung selbst sei die Krone an das Votum des Landtages gebunden. So war es denn durchaus kein Zurücktreten von jenen Erklärungen, wenn Staatsminister von Lutz in der Reichstagssitzung vom 20. November 1871 gelegentlich der Berathungen über Einführung des Kriegsdienstgesetzes in Bayern äusserte (s. Hirth's Annalen V S. 1585):

„Was im Uebrigen die Sache selbst betrifft, so legt der Herr Abgeordnete Greil die Bestimmung in Ziff. V des Schlussprotokolls,

woselbst bestimmt ist, dass diejenigen Vorschriften der Verfassung, durch welche bestimmte Rechte der einzelnen Bundesstaaten im Verhältniss zur Gesammtheit festgestellt sind, insbesondere, was Bayern angeht, die unter Ziff. 3 dieses Vertrages aufgeführten Bestimmungen nur mit Zustimmuug des berechtigten Bundesstaates abgeändert werden können — der Herr Abgeordnete Greil legt diese Bestimmung dahin aus, dass unter der Zustimmung des betreffenden Staates die Zustimmung der sämmtlichen gesetzgebenden Factoren desselben gemeint sei, dass also zum Verzicht auf eine Besonderheit die Zustimmung Seiner Majestät des Königs nicht allein, nicht allein die Zustimmung der betreffenden Regierung, sondern auch die Zustimmung der Volksvertretung erforderlich sei. Nun, m. H., dem gegenüber habe ich zu erklären, dass die bayerische Regierung diese Auffassung nicht hat. . . . Ich kann noch beifügen, dass es niemals die Absicht der Contrahenten gewesen, den betreffenden Bestimmungen eine solche Bedeutung unterzulegen."

Die Mehrheit der bayerischen Abgeordnetenkammer sah in diesen Worten, welchen sich der württembergische Minister von Mittnacht mit seinen Erklärungen anschloss, eine Gefährdung der Rechte des bayerischen Volkes und obschon der Minister von Lutz eben jene Auffassung der Bestimmungen des Art. 78 aussprach, welche bei der Verhandlung der Kammer über die Bundesverträge als die richtige anerkannt und als Grund für die Ablehnung geltend gemacht worden war, glaubte man doch. durch Erlassung eines bayerischen Landesgesetzes dieselbe bekämpfen und das Reichsrecht durch das Landesrecht abändern zu können. Die Folge dieses Feldzuges der Kammermehrheit gegen das Ministerium war eine Niederlage der ersteren, wie sie in der parlamentarischen Geschichte noch selten dagewesen.

Der Artikel 78 in der bayerischen Abgeordnetenkammer.

Am 13. December 1871 stellten die Abgeordneten Schüttinger und Barth den Antrag an die bayerische Abgeordnetenkammer einem Gesetzentwurfe folgenden Inhalts zuzustimmen (Beil. Bd. II S. 221):

„§ 1. In allen Fällen, in welchen der Bundesrath über Abänderungen der Competenz der Verfassung des deutschen Reiches oder über Zusätze zu derselben, oder über diejenigen Vorschriften dieser Verfassung beschliesst, durch welche bestimmte Rechte Bayerns in dessen Verhältniss zur Gesammtheit festgestellt werden, sind die

bayerischen Vertreter im Bundesrathe bezüglich ihrer dort abzugebenden Erklärungen an die Zustimmung der Kammer der Reichsräthe und der Kammer der Abgeordneten gebunden.

§. 2. Bevor diese Zustimmung der beiden Kammern des Landtages erfolgt ist, haben die bayerischen Vertreter im Bundesrathe alle Anträge, welche sich auf die in Ziff. 1 bezeichneten Abänderungen beziehen, abzulehnen.

§. 3. Die bayerischen Staatsminister sind für die Beobachtung dieses Gesetzes nach Tit. X §§. 4 bis 6 der Verfassungsurkunde und nach dem Gesetze vom 4. Juni 1848, die Verantwortlichkeit der Minister betreffend, haftbar."

Für die Berathung über diesen Entwurf im Ausschusse wurde der Abg. Sedlmayr zum Berichterstatter gewählt. Wir besitzen von diesem zwei Vorträge, einen lithographirten und einen gedruckten.

Im ersteren beantragte er, als §. 4 einzuschalten:

„Jedes Reichsgesetz, durch welches ein in den Versailler Verträgen vom November 1870 dem Staate Bayern vorbehaltenes Verfassungsrecht berührt wird, ist für Bayern ohne Geltung, wenn nicht vorerst hiezu die Zustimmung des bayerischen Landtags erfolgt ist."

Im gedruckten Berichte beantragt er diesen §. 4 nicht mehr, dagegen folgende Fassung des §. 1:

„In den Fällen, in welchen der Bundesrath

1) über Abänderungen der Verfassung des deutschen Reiches (Art. 78 Abs. 1 der deutschen Reichsverfassung),
2) über Zusätze zu derselben,
3) über diejenigen Bestimmungen dieser Verfassung beschliesst, durch welche bestimmte Verfassungsrechte Bayerns in dessen Verhältniss zur Gesammtheit festgestellt werden (Art. 78 Abs. 2 a. a. O.)

sind die bayerischen Vertreter" u. s. w. wie oben.

Man braucht diese verschiedenen Anträge nur zu vergleichen, um sofort zu ersehen, auf welch unsicherem Boden die Antragsteller sich bewegten. Das Gefühl, dass man sich im Widerspruche mit dem nun einmal geltenden Rechte befand, liess sich nicht verläugnen. Darüber, ob die Bestimmungen des Art. 78 erwünscht seien oder nicht, konnte man streiten; allein diese Wünsche mit dem ihnen widersprechenden klaren Wortlaute der Verfassung in Einklang zu bringen, war eine Aufgabe, an der die grösste juristische Begabung scheitern musste, geschweige denn die geringe.

Der Antrag Schüttinger-Barth war sich wenigstens dessen

bewusst, dass man zwischen den Fällen der Zuständigkeitserweiterung nach Art. 78 Abs. 1 und jenen nach Art. 78 Abs. 2 logischer Weise keinen Unterschied machen dürfe und er sprach desshalb auch, mit einem allerdings sehr unglücklichen Ausdrucke, von Abänderungen der „Competenz der Verfassung“ des deutschen Reiches.

Der Berichterstatter des Ausschusses dagegen begnügte sich nicht mit dem Widerspruche gegen den klaren Wortlaut der Verfassung, er gerieth sogar in Widerspruch mit sich selbst. In dem Antrage, den er in seinem lithographirten Berichte stellte, wollte er — darin weiter gehend als Barth und Schüttinger – bestimmt wissen, dass bei mangelnder Genehmigung des bayerischen Landtages Reichsgesetze über Beseitigung der Reservatrechte in Bayern ungiltig seien trotz der Zustimmung der bayerischen Vertreter im Bundesrathe.

Im gedruckten Berichte hatte er sich überzeugt, dass sich ein Unterschied zwischen Abänderungen der Reservatrechte und andern Zuständigkeitserweiterungen nicht machen lasse. Indem er desshalb seinen Antrag umgestaltete, schoss er weit über das Ziel hinaus und verlangte hier für alle Verfassungsänderungen die Zustimmung der bayerischen Kammern. Allerdings knüpfte er an den Mangel dieser Zustimmung nicht mehr die Folge der Ungiltigkeit jener Aenderungen.

Wir wollen die beiden Vorträge des Berichterstatters nunmehr näher betrachten.

Als Zweck des Initiativantrages Barth-Schüttinger erfahren wir den, „die Garantien für die Erhaltung der letzten Reste der Selbstständigkeit Bayerns möglichst sicher zu stellen.“ (Lith. Vortr. S. 3.) Dieser Zweck soll durch ein „von den gesetzgebenden Factoren zu erlassendes“ Gesetz erreicht werden; womit aber hoffentlich nicht geläugnet werden will, dass das Recht, Gesetze zu erlassen, nach der bayerischen Verfassung dem Könige allein zusteht.

Zuerst glaubt der Berichterstatter den Einwand ablehnen zu müssen, als handle es sich hier um authentische Auslegung der Reichsverfassung, welche nur durch Reichsgesetz geschehen könne. Diesen Einwand machen wir nicht; wir behaupten vielmehr, der Antrag beziele eine Abänderung der Reichsverfassung. Dabei haben wir eine auffallende Erscheinung zu verzeichnen. In die Eingangsformel des vorgeschlagenen Gesetzes fügten die Antragsteller die Worte ein: „unter Beobachtung der in Tit. X §. 7 der Verfassungsurkunde vorgeschriebenen Formen“. Das sind aber die Formen für Abänderung der bayerischen Verfassung und für Zusätze zu derselben. Darum

kann es sich hier wohl nicht handeln, sondern nur um eine Abänderung der Reichsverfassung, mit der Tit. X §. 7 wahrhaftig nichts zu thun hat. Freilich ist irgendwo geäussert worden, die Reichsverfassnng sei, als in Bayern verkündet, auch bayerisches Gesetz. Ganz gewiss; aber sie ist ein bayerisches Gesetz, welches nur in der von ihm selbst vorgeschriebenen Art fortgebildet oder abgeändert werden kann.

Doch hören wir auf die Gründe des Berichterstatters.

„Die Quelle und der Boden" der Reichsverfassung seien Staatsverträge, zu Stande gekommen unter Zustimmung der Landesvertretungen. Diese Letzteren seien darum „Mitpaciscenten bei dem Abschlusse jener Verträge." (Lith. Vortr. S. 3, gedr. Vortr. in Beil. Bd. II zu den Sten. Ber. 1872 S. 169.) Eine eigenthümliche Vertheidigung der Kronrechte: um die durch den Bund angeblich gefährdeten zu schützen, confiscirt man sie zu Gunsten der Kammern. Wie heisst es doch in Tit. II §. 1 der bayerischen Verfassung? „Der König ist das Oberhaupt des Staates, vereinigt in sich alle Rechte der Staatsgewalt und übt sie unter den von Ihm gegebenen in der gegenwärtigen Verfassungsurkunde festgesetzten Bestimmungen aus." Der König also schliesst die völkerrechtlichen Verträge ab, nicht die Kammer, der König also ist „Mitpaciscent" der Versailler Verträge, nicht die Volksvertretung. Doch darüber sollte man ernstlich unter Rechtskundigen nicht streiten. — Wir kommen zur Schlussfolgerung des Berichterstatters. Weil also die Grundlage der Reichsverfassung Staatsverträge sind, darum ist „die Feststellung der Anschauungen über die verfassungsmässigen Rechte des bayerischen Staates" eine innere Angelegenheit, eine res domestica Bayerns. Dieser Schluss lässt in der That an Kühnheit nichts zu wünschen übrig! Weil es sich um äussere Beziehungen handelt, handelt es sich um eine innere Angelegenheit!

Wir müssen hier ein Dilemma stellen. Dasselbe lautet so: Entweder haben die bayerischen Kammern durch Annahme der Bundesverfassung der Krone das Recht zugestanden, ohne Mitwirkung der Kammern im Bundesrathe zu stimmen; dann enthält der Initiativantrag eine Abänderung der Reichsverfassung, liegt also ausserhalb der Zuständigkeit der bayerischen Volksvertretung; oder man hat der Krone dieses Recht nicht zugestanden, dann ist der Initiativantrag überflüssig. Stellt man ihn also dennoch, so erkennt man an, dass man etwas zum Rechte machen wolle, was bisher geltendes Recht nicht war.

Der lithogr. Vortrag (S. 5) verfolgt einen andern Gedankengang:

Durch den Vorbehalt in Art 78 Abs. 2 wurden die dort genannten Sonderrechte gar kein Gegenstand der Verträge, sie blieben der Reichszuständigkeit entrückt, sie blieben, was sie bisher waren, und können nur durch Abschluss eines neuen Vertrages der Reichsgesetzgebung unterworfen werden. Nun sei anerkannt, dass zur Giltigkeit der Versailler Verträge die Zustimmung der bayerischen Kammern nöthig war; was aber zur Abtretung der einen, das sei auch zur Abtretung der andern „Verfassungsrechte“ erforderlich. Daraus folge, dass eine unbefugt gegebene Zustimmung der bayerischen Bundesrathsmitglieder für Bayern wirkungslos sei. (Vgl. gedr. Vortr. S. 170 Sp. 1).

Hier hat der Vortrag das Unglück nichts zu beweisen, indem er zuviel beweist. Was er von den vorbehaltenen Hoheitsrechten sagt, muss für alle Hoheitsrechte gelten, die durch die Verfassung dem Reiche nicht ausdrücklich überwiesen sind. Diese Folgerung erkennt zwar der lithographirte Vortrag nicht an, wohl aber der gedruckte (S. 140). Dieser erklärt es für falsch anzunehmen, „dass nebst den (dem Reiche) überwiesenen und genau als solche bezeichneten Rechte Bayerns auch alle jene Rechte, welche nicht ausdrücklich vom Verzichte ausgenommen wurden, in diesem inbegriffen seien. Dieses Argument würde die Sache vollständig auf den Kopf stellen (was also im lithogr. Vertrag geschehen ist). Aus der Natur des Verzichtes folge mit unabweislicher Consequenz, dass alle Rechte Bayerns, welche nicht ausdrücklich an das Reich überwiesen wurden, der Krone bzw. der Landesgesetzgebung verblieben. Sie wurden gar kein Gegenstand des Vertrages.“

Gäbe es keinen Artikel 78, so wäre dagegen nichts einzuwenden: für jede Ausdehnung der verfassungsmässigen Zuständigkeit des Reiches bedürfte es eines neuen Vertrages. Nun sagt aber Art. 78 ganz deutlich: „Veränderungen der Verfassung (also alle) erfolgen auf dem Wege der Gesetzgebung“, nicht auf dem des Vertrages. Diejenigen Vorschriften dieser Verfassung, durch welche Sonderrechte vorbehalten sind, können nur mit Zustimmung des berechtigten Bundesstaates abgeändert werden.

Der Berichterstatter meint es auch mit seinem obigen Beweisgrunde nicht so ernstlich; denn dass der Weg der Reichsgesetzgebung nicht der zur Beseitigung der Sonderrechte gegebene sei, sondern der des Vertrages, behauptet der von ihm vertheidigte Initiativantrag so wenig, dass er ja gerade die Abstimmung der bayrischen Bundesräthe über ein solches Gesetz an die Genehmigung der Kammern binden will.

Wir begegnen dem Berichterstatter zu unserer grossen Freude in diesem Gedanken, wenn wir seinen gedruckten Bericht nachlesen (S. 169):

„Die vorliegende Frage hat aber nicht die Reichsgesetzgebung und deren Wirksamkeit innerhalb des ihr überwiesenen Rechtsgebietes zum Gegenstand, sondern durch deren Lösung soll hergestellt werden, wie der Einzelstaat dem Reiche gegenüber sich vertreten lassen will, wenn die Reichsgesetzgebung ihre Competenz über das ihr zugewiesene Rechtsgebiet hinaus erstrecken will."

Sehr wohl, allein die Reichsgesetzgebung r e g e l t gerade auch d i e Frage, wie der Einzelstaat in a l l e n Fällen dem Reiche gegenüber vertreten werde und eben darum ist für eine landesgesetzliche Bestimmung kein Platz mehr.

Wir haben eben gegen den Vortrag den Wortlaut des Art. 78 in's Feld geführt. Auch der Beachtung des Gegners ist derselbe nicht entgangen.

Was wir bisher von seinen Aeusserungen wiedergaben, war der Beweis a priori, aus der Natur des völkerrechtlichen Vertrages. „Dieser Consequenz sollen aber," fährt er dann fort, „Bestimmungen der deutschen Reichsverfassung entgegenstehen." D. h. also, was an und für sich aus allgemeinen Grundsätzen, aus der Natur des Staatsvertrages folgen würde, soll durch positive Bestimmung des Vertrages beseitigt sein. Der Vortrag muss sonach vermuthlich auf diese positiven Bestimmungen sofort eingehen. Doch nicht. Der Vortrag verbreitet sich abermals über die Natur der Sache (Lith. Vortr. S. 6; vgl. gedr. Vortr. S. 170).

„Wieder drängt sich der aus der Natur der Sache f l i e s s e n d e S c h l u s s (!) auf, dass darüber, was dem deutschen Reiche und seiner Gesetzgebung ausdrücklich vorbehalten wurde, auch von den Bestimmungen der deutschen Reichsverfassung nicht berührt werden könne. (!) Nur so weit erscheint es rechtlich denkbar, dass die Reichsverfassung g e s c h ä f t s l e i t e n d e Bestimmungen gebe (!), wie zu verfahren sei, wenn Collisionen zwischen der Reichsgesetzgebung und den Sonderrechten sich ergeben, wie ein Ausgleich derselben angestrebt werden solle".

Das soll, wie wir vermuthen, sagen: Durch die Bestimmungen der Reichsverfassung können die dem Reiche v o r e n t h a l t e n e n Sonderrechte nicht berührt werden. Die Verfassung kann höchstens darüber Anordnungen treffen, wie Streitigkeiten über die Grenzen zwischen dem

Rechte des Reiches und dem Rechte der Staaten, zum Austrage zu bringen sind.

Im gedruckten Vortrage fehlt bei der angeführten Stelle zu Anfang das Wort „ausdrücklich", entsprechend dem inzwischen eingetretenen Meinungswechsel des Berichterstatters. „Unter Veränderungen der Verfassung," heisst es S. 171, „können nur Abänderungen von Bestimmungen begriffen sein, welche in der Verfassung bereits enthalten sind, . . . nicht aber Zusätze zur Verfassung und Erweiterungen der Competenz der Reichsgesetzgebung; denn die beiden Letzteren wären keine blossen Aenderungen, sondern Neuerungen". Also „Neuerungen der Verfassung" sind keine Aenderungen derselben? Der Berichterstatter widerspricht hier dem, was seine eigenen Parteigenossen bei den Verhandlungen über die Verträge gesagt hatten; er setzt sich über den Wortlaut und über die ganze, ihm und aller Welt bekannte Entstehungsgeschichte des Art. 78 hinweg. Wir verweisen in dieser Hinsicht auf das, was wir schon oben ausführten.

Die beiden Ausschussberichte gehen sonach an die Auslegung des Art. 78 mit der a priori begründeten Ueberzeugung, dass das, was nach unserer Ansicht im Artikel steht, der Natur der Sache nach gar nicht darin stehen kann.

Die Auslegung, welche wir erhalten, ist zuerst eine grammatische; dann eine logische. Gegen diese Ordnung lässt sich nichts einwenden; nur hätte nicht vergessen werden sollen, dass man auch bei der grammatischen Auslegung nicht mit der Logik und auch bei der logischen nicht mit der Grammatik in Widerstreit kommen darf.

Der Verfasser des lithographirten Vortrages fühlt wohl, wie er vor Allem Einem, von uns schon angedeuteten Einwurfe begegnen müsse. Wer nemlich für die Abstimmung der Bundesrathsmitglieder im Falle des Art. 78 Abs. 2 die vorgängige Gutheissung des Landtages fordert, muss sie auch für die Fälle des Art. 78 Abs. 1 fordern. Ist aber die Nothwendigkeit dieser Folgerung zugestanden, dann ergibt sich die Unhaltbarkeit des Initiativantrages aus Art. 5 und 6 der Reichsverfassung.

Nach Art. 78 erfolgen Verfassungsänderungen durch die Reichsgesetzgebung; die Reichsgesetzgebung wird nach Art. 5 ausgeübt durch den Bundesrath und den Reichstag; der Bundesrath besteht aus den Vertretern der Mitglieder des Bundes d. h. der Souveräne.

Hier wäre sonach für eine Thätigkeit des bayrischen Landtages nicht der mindeste Raum.

Um dieses Uebel nun bei der Wurzel zu fassen, stellt der lithophirte Vortrag das Beweisthema auf, dass die Beseitigung der Sonderrechte nicht unter den Begriff der Verfassungsänderung falle.

Dafür erhalten wir zwei Gründe der grammatischen Auslegung:

1. „Mit einer Deutlichkeit, welche jeden gegründeten Zweifel ausschliesst, unterscheidet Art. 78 zwischen Aenderungen von Verfassungsbestimmungen und Aenderungen der Sonderrechte und um recht augenfällig zu machen, dass der Unterschied ein wesentlicher ist, behandelt er jeden dieser verschiedenen Gegenstände in einem gesonderten Absatz.“ (Lith. Vortr. S. 7).

Also der gesonderte Absatz bedeutet einen wesentlichen Unterschied! Und es kömmt viel darauf an, dass man sich von der symbolischen Bedeutung der neuen Zeile überzeugt; denn sie ist in der That das Einzige, was der Berichterstatter für seine Ansicht anzuführen vermag. Und könnte man da nicht sagen: Wenn es sich hier um so grundverschiedene Dinge handelte, warum brachte man sie in Einen Artikel? Warum liess man nicht den Art. 78 wie er in der norddeutschen Verfassung war und fügte die neue Bestimmung als Art. 79 an?

So könnte man sagen; und hätte damit nicht viel gesagt, aber doch mindestens ebenso viel wie der Berichterstatter. Sollte es der Beachtung desselben wirklich entgangen sein, dass die Bestimmung des Abs. 2 da, wo sie zuerst auftritt, im badisch-hessischen Protokolle Ziff. 8, sich ausdrücklich als zu Art. 78 gehörig bezeichnet? Etwas, was als „selbstverständlich zu Art. 78 angesehen wird“, gehört doch wohl dazu trotz der neuen Zeile?

Auch wir finden den Art. 78 deutlich genug. Er beginnt mit dem Satze: „Veränderungen der Verfassung erfolgen im Wege der Gesetzgebung“. Nun kömmt die allgemeine Vorschrift: „Sie gelten als abgelehnt, wenn sie im Bundesrathe 14 Stimmen gegen sich haben.“ Dann kömmt die Ausnahme von dieser Regel in Abs. 2. Dabei ist ausdrücklich von Abänderungen der Vorschriften der Reichsverfassung (vgl. Art. 78 am Anfang) die Rede. Klarer kann man sich nicht ausdrücken für den, der es verstehen will.

Man darf freilich nicht, wie der lithographirte Vortrage thut, den Ausdruck des zu erklärenden Artikels „Abänderungen der Vorschriften der Reichsverfassung“ beseitigen und statt dessen von „Abänderungen der Sonderrechte sprechen.

Während nun nach dem lithographirten Vortrage der Art. 78 „mit einer Deutlichkeit, die jeden gegründeten Zweifel auschliesst,“ zwischen

Aenderungen der Verfassung und Aenderungen der Sonderrechte unterscheidet, sagt er nach dem gedruckten Vortrage S. 171, ebenfalls „mit einer Deutlichkeit, die jeden gegründeten Zweifel ausschliesst", dass jede Zuständigkeitserweiterung eines neuen Vertrages bedarf, und vom Abs. 2 ist insbesondere anerkannt, dass er von Abänderungen der Vorschriften der Reichsverfassung spricht. Derselbe mache „in richtiger Consequenz der oben entwickelten Ansicht (über Zuständigkeitsausdehnungen) die Giltigkeit derartiger Abänderungen der Verfassung von der Zustimmung des betreffenden Bundesstaates abhängig.

Aber wenn Abs. 2 nur eine logische Folgerung aus Abs. 1 ist, für was der weitschweifige Ausdruck? Warum spricht Abs. 2 nur von den Sonderrechten? Warum sagt er nicht klar und deutlich: Erweiterungen der Zuständigkeit des Reiches können blos durch Vertrag erfolgen? Warum sagte man nicht so? Weil man das nicht sagen wollte.

Nach der eben angeführten Stelle gehen der lithographirte und der gedruckte Vortrag wieder einträchtig zusammen.

Nur ist, was wir jetzt besprechen werden, im lithographirten Vortrage Grund für die Ansicht, dass Aenderungen der Sonderrechte keine Verfassungsänderungen sind, im gedruckten Vortrage Grund für die Ansicht, dass Zuständigkeitserweiterungen keine Verfassungsänderungen sind.

Wir bitten den Leser, das festhalten zu wollen.

2. Die Erörterung beginnt mit folgender Begriffsbestimmung des Staates:

„Unter „Staat" versteht man nach allgemeinem, wenigstens zur Zeit noch geltendem Begriffe die Gesammtheit aller Träger öffentlicher Rechte und Pflichten."

Es steht natürlich nichts im Wege, dass Sedlmayr dies für den richtigen Staatsbegriff hält, einen Begriff, wonach so ziemlich die ganze Menschheit Einem Staate angehört; allein dagegen, dass dies die allgemeine Ansicht sei, müssen wir uns doch verwahren.

Hören wir weiter!

„Insbesondere, wenn es sich, wie hier, um Erlassung(!) oder Aenderung von Verträgen handelt, begreift man unter dem Worte „Staat" alle durch die Verfassung des betreffenden Landes zur Gesetzgebung berufenen Factoren!"

Das heisst also, wir können uns nicht irren; denn es steht deutlich da, lithographirt auf S. 7, gedruckt auf S. 171 Spalte 2: wenn es sich um

Verträge handelt, bedeutet „Staat“ die gesetzgebenden Factoren! Man sollte glauben, da bedeute Staat den Inhaber der Vertretungsgewalt! Doch wir vergessen, dass wir bei der grammatischen, nicht bei der logischen Auslegung sind.

Der Vortrag sagt weiter: In obigem Sinne sei der Ausdruck Staat auch in der Reichsverfassung gebraucht, in Art. 1, 3, 18, 25, 28, 33, 35, 39, 51, 53, 54, 58, 59, 60, 70, 74, 75, 77: das wäre also so ziemlich überall, wo das Wort in der Verfassung vorkommt. Nehmen wir gleich den Art. 1 vor. Dort heisst es: Das Bundesgebiet besteht aus den Staaten Preussen u. s. w.“ Hier steht also Staat im Sinne obiger Begriffsbestimmung. Wenn a = b ist, darf man b für a setzen. Dann lautet der Artikel: Das Bundesgebiet besteht aus der Gesammtheit aller Träger öffentlicher Rechte und Pflichten von Preussen u. s. w. Hienach würde also ein Kammerausschussreferent zu den unbeweglichen Sachen zählen.

Grosses Gewicht legen die beiden Vorträge (lithogr. Vortr. S. 8, gedr. Vortr. S. 171) auf Art. 35 a. E. Es sei dies eine Stelle, „worin ausgesprochen ist, dass die Regierung des Einzelnstaates nur gemeinschaftlich mit den Gesetzgebungsfactoren, die vom Volke gewählt sind, ein Recht zu disponiren habe“. Es ist nicht klar, was damit gesagt werden will. Wir können aus Art. 35 a. a. O. nichts Anderes herauslesen, als dass die betreffenden Bundesstaaten sich verpflichten, so lange sie ihr Sonderrecht hinsichtlich der Besteuerung von Branntwein und Bier behalten wollen, eine Uebereinstimmung ihrer Landesgesetzgebung mit der des Reiches herbeizuführen. Das hat aber mit der Frage, die uns hier beschäftigt, nicht das Mindeste zu thun.

„Man wird wohl, heisst es im Vortrage weiter, wenn es sich um Bestreitung gemeinschaftlicher Auslagen der Bundesstaaten und von Zahlung von Steuern handelt, nicht unter Bundesstaat die Vertreter im Bundesrathe allein verstehen wollen. In den Artikeln der Reichsverfassung dagegen, in welchen von der Wirksamkeit des Bundesrathes die Rede ist, z. B. in den Art. 7 und 8 wird nicht das Wort „Staat“ allein gebraucht, sondern es wird ausdrücklich von den Stimmen der Bundesstaaten im Bundesrathe gesprochen.“

(Lithogr. Vortr. S. 7 unten, gedr. Vortr. S. 171)

Was soll das heissen? Was sind denn die Bundesrathsmitglieder? Die Organe für die Stimmabgabe der Verbündeten. Sonach ist es ganz einerlei, ob man von der Zustimmung der Bundesstaaten oder von der Zustimmung der Bundesrathsmitglieder redet.

Die ganze, beide Vorträge beherrschende Begriffsverwirrung

liegt — wir wollen sie mit kurzen Worten klar machen — darin, dass dort nicht zum Bewusstsein gekommen ist, wie der Sprachgebrauch mit dem Worte „Staat“ bald den Gegenstand der Herrschaft, bald den Inhaber der Herrschaft bezeichnet. Der Inhaber der Herrschaft ist aber in der Monarchie der Fürst, dessen Wille im constitutionellen Staate in gewissen Beziehungen an die Zustimmung der Volksvertreter gebunden ist. Dass ein solcher Fall der gesetzlichen Gebundenheit hier vorliegt, soll uns durch den Vortrag bewiesen werden. Und statt allen Beweises finden wir die blosse Behauptung, „Bundesstaat“ bedeute hier die gesetzgebenden Factoren im Gegensatze zu der „Regierung“ allein; die Bundesrathsmitglieder seien Vertreter der „Regierung“, nicht des Staates! Sollte Jemand dagegen einwenden, dass, abgesehen von der rechtlichen Unmöglichkeit dieser Entscheidung, in Art. 8 Abs. 2 und 3 die Bundesrathsmitglieder als Vertreter der Staaten bezeichnet sind und in Abs. 3 insbesondere von Bevollmächtigten der Königreiche Bayern, Sachsen und Württemberg die Rede ist, so muss er sich (Lithogr. Vortr. S. 12) sagen lassen „dass diese Bezeichnung keine rechtliche Grundlage hat, weil die Vertreter im Bundesrathe, wie erwähnt, nur von der Regierung abgeordnet werden, weil es ferner, wenn sie wirklich Vertreter des Volkes wie der Regierung wären, keiner besonderen Vertretung des Volkes im Reichstage mehr bedürfte.“ (Aehnlich im gedr. Vortr. S. 173.)

Allein da möchten wir dem Berichterstatter doch Eines zu bedenken geben. Wenn er es unlogisch findet, anzunehmen, dass man dem Volke doppelte Vertretung geben wollte, so muthet er ja gerade der Reichsverfassung diesen Mangel an Logik zu. Er verlangt dass bei Verfassungsänderungen die Bundesrathsmitglieder nur mit Genehmigung des Landtages ihres Staates sollen zustimmen dürfen, und da hier zugleich ein Beschluss des Reichstages nöthig wäre, hätten wir eben jene doppelte Volksvertretung, welche dem Berichterstatter mit Recht so undenkbar erscheint.

Wir sind mit Vorstehendem bereits zu der logischen Auslegung der beiden Vorträge gekommen.

Diese soll nach der dort aufgestellten Ansicht, den Satz ergeben, dass im Bundesrathe nicht die Staaten, sondern die „Regierungen“ vertreten sind. Es wäre dann nur die in einem Staatenbunde („Föderativbund“ ist er im Vortrage genannt) gewiss wohl aufzuwerfende Frage zu stellen, wo denn eigentlich die Staaten vertreten sind? Im Reichstage sicher nicht, im Bundesrathe auch nicht; also nirgends!

In die Einzelheiten dieser logischen Auslegung wollen wir nicht eingehen. Theils bringt sie Einwürfe, die wir in unserer Erörterung zum Abs. 2 schon widerlegt haben, theils zieht sie Schlüsse aus dem, wie eben dargethan, haltlosen Satze, dass im Bundesrathe nicht die Staaten vertreten seien.

Der Barth-Schüttinger'sche Antrag erlitt das Schicksal eines ähnlichen Antrages in der württembergischen Kammer, er fand nicht die erforderliche Mehrheit.

Sollten die Beweise, welche wir für unsere Auffassung des Art. 78 beigebracht haben, noch Zweifel übrig lassen, so werden sie sicher verschwinden vor den Darlegungen der eben besprochenen Ausschussberichte, in welchen der Verfasser nicht seine Gegner, wohl aber sich selbst widerlegt hat.

Und eben dieser letztere Umstand mag die etwas umfängliche Erörterung entschuldigen.

Noch eine andere Lehre aber lässt sich aus der Betrachtung jener Vorgänge in der bayrischen Abgeordnetenkammer schöpfen, und diese fassen wir, unsere Darstellung schliessend, in dem Satze zusammen:

Die Verfassung des Reiches und das gemeinsame Recht unseres Volkes sind kein Gegenstand für den leidenschaftlichen Zank der Parteien.

Die Wissenschaft hat, unbeirrt von persönlichem Wünschen und Wollen, das zu entwickeln, was ihr nach unbefangener Erwägung als Inhalt dieses gemeinsamen Rechtes sich darstellt.

Sachregister.

Die Ziffern bedeuten die Seitenzahlen.

